

Bruxelles, le 21 mai 2010

JURM(10) 8062

**À MONSIEUR LE PRÉSIDENT ET AUX MEMBRES
DE LA COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE**

OBSERVATIONS ÉCRITES

déposées par la Commission européenne, représentée par M. Ioannis CHATZIGIANNIS, M^{me} Donatella RECCHIA et M. Jean-Baptiste LAIGNELOT, membres de son service juridique, et ayant élu domicile auprès de M. Antonio ARESU, également membre de son service juridique, Bâtiment BECH, 2721 Luxembourg,

dans l'affaire C-43/10

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle présentée, en vertu de l'article 267 TFUE, par le Symvoulío tis Epikrateias (Grèce), statuant en formation plénière, dans le litige pendant devant cette juridiction et opposant

Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias e. a.

- parties requérantes-

à

Ypourgos Perivallontos, Chorotaxias kai Dimosion Ergon e.a.,

- partie défenderesse -

concernant la légalité de la décision de détournement du fleuve Acheloos vers la Thessalie, et en particulier la conformité des articles 9 et 13 de la loi n° 3481/2006 avec les directives 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du

23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, 97/11/CE du Conseil du 3 mars 1997 modifiant la directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, 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 et 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.

1. RÉSUMÉ DES FAITS

1 L'affaire portée devant le Symvoulio tis Epikrateias (Conseil d'État) concerne le détournement du fleuve Acheloos (Grèce occidentale) vers le fleuve Peneios (Thessalie). Le fleuve Acheloos, qui prend sa source dans la chaîne de montagnes du Pinde, dans la région de Metsovo, et se jette dans la mer à l'ouest de Mesologi, fait partie d'un écosystème fluvial important.

2 Afin de mener à terme le détournement susmentionné du fleuve Acheloos, les autorités helléniques ont pris plusieurs arrêtés ministériels, dont le dernier a été incorporé à la loi n° 3481/2006. Par des arrêtés ministériels conjoints de 1991 et 1992, le gouvernement hellénique a approuvé les conditions environnementales en vue de la réalisation des projets concernés. Le Conseil d'État a annulé ces arrêtés ministériels en 1994. Après une évaluation des incidences environnementales du projet, deux nouveaux arrêtés ministériels approuvant ce dernier ont été pris en 1995, mais ils ont également été annulés par le Conseil d'État en 2005. Ensuite, un nouvel arrêté ministériel approuvant le projet, pris en 2003, a été à son tour annulé par le Conseil d'État en 2005. La loi n° 3481/2006 a été adoptée en 2006. Ses articles 9 et 13 ont approuvé la construction et la mise en service des ouvrages requis pour le détournement du fleuve. Suite à l'adoption de cette loi, le ministère de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et des Travaux publics (Ypourgeio Perivallontos, Chorotaxias kai Dimosion Ergon) a invité la société concessionnaire à lancer le projet et à le mener à terme, par un document dont les requérantes au principal demandent l'annulation devant le Conseil d'État, qui a déféré les questions préjudicielles à la Cour.

2. LES QUESTIONS DÉFÉRÉES PAR LE CONSEIL D'ÉTAT

3 Par son ordonnance de renvoi, le Conseil d'État pose les questions préjudicielles suivantes:

«1) L'article 13, paragraphe 6, de la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil, du 23 octobre 2000, «établissant un cadre pour une

politique communautaire dans le domaine de l'eau» (JO L 327), se borne-t-il simplement à fixer un délai maximal – au 22 décembre 2009 – pour l'élaboration de plans de gestion de ressources aquatiques ou bien fixe-t-il un délai spécial (expirant à la date indiquée) pour la transposition des dispositions pertinentes des articles 3, 4, 5, 6, 9, 13 et 15 de ladite directive?»

«2) Dans l'hypothèse où la Cour jugerait que la disposition précitée de la directive se borne simplement à fixer un délai maximal – au 22 décembre 2009 – pour l'élaboration de plans de gestion de ressources aquatiques:

Une disposition nationale autorisant le transfert d'eau d'un bassin hydrographique fluvial vers un autre, sans qu'aient préalablement été élaborés les plans de gestion des districts hydrographiques dans lesquels sont situés lesdits bassins hydrographiques, est-elle conforme aux articles 2, 3, 4, 5, 6, 9, 13 et 15 de la directive 2000/60/CE, compte tenu notamment du fait qu'en vertu de l'article 2, paragraphe 15 de ladite directive, la principale unité aux fins de la gestion d'un bassin hydrographique est le district hydrographique auquel il appartient?»

«3) Dans l'affirmative:

Le transfert d'eau d'un district hydrographique à un autre district hydrographique avoisinant est-il permis au regard des articles 2, 3, 4, 5, 6, 9, 13 et 15 de la directive 2000/60/CE? Dans l'affirmative, le but d'un tel transfert doit-il se limiter à la satisfaction de besoins en approvisionnement en eau potable, ou bien ce transfert peut-il également servir à l'irrigation et à la production d'énergie? En tout état de cause, est-il nécessaire, au regard des dispositions précitées de la directive, que l'administration ait considéré de façon motivée que le district hydrographique de réception est dans l'impossibilité de satisfaire par ses propres ressources aquatiques à ses besoins en eau potable, pour l'irrigation, etc.?»

«4) Si la Cour répond à la première question que l'article 13, paragraphe 6, de la directive 2000/60/CE ne se borne pas simplement à fixer un délai maximal – au 22 décembre 2009 – pour l'élaboration de plans de gestion de ressources aquatiques mais que ladite disposition fixe au contraire un délai spécial pour la transposition des dispositions pertinentes des articles 3, 4, 5, 6, 9, 13 et 15 de ladite directive:

Une disposition nationale, adoptée dans le délai spécial précité et autorisant le transfert d'eau d'un bassin hydrographique à un autre, sans qu'aient préalablement été élaborés les plans de gestion des districts hydrographiques dans lesquels sont situés lesdits bassins hydrographiques, compromet-elle nécessairement l'effet utile de ladite directive? Ou bien faut-il, pour apprécier si cet effet utile est compromis, prendre en compte des critères tels que l'ampleur des interventions prévues ou les finalités du transfert d'eau?»

«5) Alors même que les dispositions nationales pertinentes ne prévoient dans la procédure devant le parlement national aucune phase de consultation avec le public et alors même qu'il ne ressort pas des éléments du dossier que la procédure de consultation devant l'administration prévue par la directive a été respectée, une disposition législative adoptée par un parlement national et approuvant des plans de gestion de bassins hydrographiques, est-elle compatible avec les articles 13, 14 et 15 de la directive relatifs aux procédures d'information, de consultation et de participation du public?»

«6) Au regard de la 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) dans sa version modifiée par la directive 97/11/CE du Conseil, du 3 mars 1997 (JO L 73), une EIE - relative à la construction de barrages et au transfert d'eau – introduite pour approbation devant le parlement national après l'annulation par jugement de l'acte qui l'avait déjà approuvée et pour lequel la formalité de publicité avait été respectée, alors que cette formalité n'a désormais plus été respectée,

satisfait-elle aux exigences des articles 1, 2, 5, 6, 8 et 9 de la directive précitée en matière d'information et de participation du public?»

«7) Dans la mesure où:

a) il porte sur la construction de barrages et sur le transfert d'eau depuis un district hydrographique vers un autre,

b) la directive 2000/60/CE lui est applicable,

c) il comporte des ouvrages relevant de la directive 85/337/CEE,

d) il est susceptible d'avoir des incidences environnementales sur des zones visées par 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' (JO L 206),

le projet de détournement d'un fleuve relève-t-il du champ d'application 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)?»

«8) Dans l'affirmative:

Au regard de l'article 13, paragraphe 1, de la directive 2001/42/CE, des actes relatifs au projet litigieux et qui ont été annulés rétroactivement par des décisions de justice peuvent-ils être considérés comme des actes préparatoires formels émis avant le 21 juillet 2004, de sorte qu'il n'existe pas d'obligation de procéder à une évaluation environnementale stratégique?»

«9) En cas de réponse négative:

Au regard de l'article 11, paragraphe 2, de la directive 2001/42/CE, lorsqu'un projet relève à la fois du champ d'application de ladite directive et des champs d'application des directives 2000/60/CE et 85/337/CEE, lesquelles exigent également une prise en compte des incidences

environnementales du projet, les évaluations réalisées sur la base des dispositions des directives 2000/60/CE et 85/337/CEE suffisent-elles à satisfaire les exigences de la directive 2001/42/CE? Ou bien faut-il réaliser une évaluation environnementale stratégique distincte?»

«10) Au regard des articles 3, 4 et 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 sauvages’ (JO L 206), les zones figurant aux registres nationaux des sites d’intérêt communautaire (SIC) et finalement incluses dans le registre communautaire des SIC, bénéficiaient-elles de la protection de la directive 92/43/CEE, avant que soit publiée la décision 2006/613/CE de la Commission, du 19 juillet 2006, ‘arrêtant la liste des sites d’importance communautaire pour la région biogéographique méditerranéenne’?»

«11) Au regard des articles 3, 4 et 6 de la directive 92/43/CEE, les autorités nationales compétentes peuvent-elles autoriser un projet de détournement d’eau non directement lié ou nécessaire à la conservation d’une zone de protection spéciale, lorsque est constatée, dans toutes les évaluations versées au dossier du projet, l’absence totale d’éléments ou l’absence de données fiables et actualisées concernant la faune aviaire de ladite zone?»

«12) Au regard des articles 3, 4 et 6 de la directive 92/43/CEE, des motifs – invoqués pour un projet de détournement d’eau – tenant essentiellement à l’irrigation et dans un deuxième temps à l’approvisionnement en eau potable, peuvent-ils constituer des motifs impérieux d’ordre public tels que requis par la directive pour que le projet soit autorisé en dépit de ses incidences néfastes sur les zones protégées par la directive?»

«13) Dans l’affirmative:

En vue de déterminer quelles mesures compensatrices sont suffisantes pour garantir la protection de la cohérence d’ensemble du réseau Natura 2000, lorsque celle-ci est affectée par un projet de détournement d’eau, faut-il, au

regard des articles 3, 4 et 6 de la directive 92/43/CEE, prendre en compte des critères tels que l'ampleur dudit détournement et la dimension des travaux que ce détournement implique?»

«14) Au regard des articles 3, 4 et 6 de la directive 92/43/CEE, interprétés à la lumière du principe du développement durable, tel que consacré à l'article 6 CE, les autorités nationales compétentes peuvent-elles autoriser la réalisation dans une zone classée Natura 2000 d'un projet de détournement d'eau non directement lié ou nécessaire à la conservation de la cohérence de cette zone, lorsqu'il ressort de l'évaluation des incidences environnementales dudit projet que celui-ci aura pour conséquence la transformation d'un écosystème fluvial naturel en un écosystème fluvial et lacustre où la présence humaine sera prépondérante?»

3. RÉPONSE AUX QUESTIONS PRÉJUDICIELLES

3.1. Introduction aux questions 1 à 5: Les objectifs de la directive 2000/60/CE établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, en ce qui concerne les masses d'eaux de surface

3.1.1. L'obligation des États membres de prévenir la détérioration de l'état de toutes les masses d'eaux de surface.

4 Conformément à l'article 4, paragraphe 1, point a) i), de la directive 2000/60/CE (ci-après «la DCE», directive cadre sur l'eau), les États membres mettent en œuvre les mesures nécessaires pour prévenir la détérioration de l'état de toutes les masses d'eau de surface. L'article 11, paragraphe 7, de la directive prévoit que les programmes de mesures sont établis au plus tard neuf ans après la date d'entrée en vigueur de la présente directive et que toutes les mesures sont opérationnelles au plus tard douze ans après cette même date. Un résumé des mesures adoptées est inclus dans les plans de gestion de district hydrographique¹ adoptés en vertu de l'article 13 de la DCE au plus tard neuf ans après la date

¹ Annexe VII, point 7.

d'entrée en vigueur de ladite directive. Par conséquent, le délai pour l'établissement des programmes de mesures était le 22 décembre 2009.

5 L'article 4, paragraphe 7, de la DCE prévoit que les projets susceptibles de détériorer l'état de la masse d'eau sont inclus dans les plans de gestion de district hydrographique pertinents.

6 Il ressort des dispositions combinées de l'article 4 et des articles 13, paragraphe 6, et 11, paragraphe 7, de la DCE que l'obligation d'adopter des mesures afin de prévenir la détérioration de l'état de toutes les masses d'eau de surface est valable depuis le 22 décembre 2009, délai d'établissement des programmes de mesures.

3.1.2. L'obligation des États membres d'améliorer l'état de toutes les masses d'eau de surface

7 L'article 4, paragraphe 1, point a) ii), prévoit que les États membres protègent, améliorent et restaurent toutes les masses d'eau de surface afin de parvenir à un bon état des eaux de surface au plus tard le 22 décembre 2015. Par conséquent, lorsque les eaux de surface ne sont pas en bon état, les États membres doivent adopter les mesures appropriées pour améliorer l'état de leurs eaux. Conformément à la définition de l'article 2, point 18, on entend par «*bon état d'une eau de surface*» l'état atteint par une masse d'eau de surface lorsque son état écologique et son état chimique sont au moins «bons».

8 L'article 2, point 22, prévoit que l'on entend par «*bon état écologique*» l'état d'une masse d'eau de surface, classé conformément à l'annexe V. L'article 2, point 24, prévoit que l'on entend par «bon état chimique d'une eau de surface» l'état chimique requis pour atteindre les objectifs environnementaux fixés à l'article 4, paragraphe 1, point a), pour les eaux de surface, c'est-à-dire l'état chimique atteint par une masse d'eau de surface dans laquelle les concentrations de polluants ne dépassent pas les normes de qualité environnementale fixées à l'annexe IX et en application de l'article 16, paragraphe 7, ainsi que dans le cadre

d'autres textes législatifs pertinents de l'Union fixant des normes de qualité environnementale au niveau de l'Union.

3.1.3. La procédure de mise en œuvre la DCE aux fins de la réalisation de ses objectifs

3.1.3.1. Définition des districts hydrographiques au plus tard le 22 décembre 2003

9 Les districts hydrographiques définis à l'article 2, paragraphe 15, sont les principales unités de gestion des eaux. Comme prévu aux articles 11, paragraphe 1, et 13, paragraphes 1 et 2, c'est au niveau des districts hydrographiques que sont élaborés tant les programmes de mesures que les plans de gestion de district hydrographique. Les États membres devaient veiller à définir les districts hydrographiques situés sur leur territoire national ainsi que l'autorité compétente de gestion pour chaque district hydrographique au plus tard le 22 décembre 2003.

3.1.3.2. Caractérisation et surveillance des districts hydrographiques au plus tard le 22 décembre 2004

10 Conformément à l'article 5 de la DCE, les États membres devaient veiller à entreprendre une analyse des caractéristiques de chaque district hydrographique, une étude des incidences de l'activité humaine sur l'état des eaux de surface et des eaux souterraines, et une analyse économique de l'utilisation de l'eau pour chaque district hydrographique au plus tard le 22 décembre 2004. L'article 5 vise à déterminer les eaux de surface et les eaux souterraines, les masses d'eau fortement modifiées ou artificielles, ainsi que les pressions anthropogéniques importantes susceptibles d'être exercées sur les masses d'eau de surface. Dans ce cadre et conformément au point 1.4 de l'annexe II (5^{ème} alinéa), les États membres procèdent à une estimation et identification de l'incidence des régulations importantes du débit d'eau, y compris les transferts et diversions d'eau, sur les caractéristiques générales du débit et les équilibres hydrologiques. Cette caractérisation et cette étude des incidences sont à la base de la conception des

programmes de surveillance et de l'élaboration des plans de gestion des bassins hydrographiques fluviaux et des programmes de mesures. Ces analyses et ces études sont réexaminées et, si nécessaire, mises à jour au plus tard le 22 décembre 2013 au plus tard, et revues par la suite tous les six ans.

3.1.3.3. Établissement et mise en œuvre des programmes de surveillance de l'état des eaux au plus tard le 22 décembre 2006

- 11 Conformément à l'article 8 et à l'annexe V, les États membres veillent à ce que soient établis des programmes de surveillance de l'état des eaux afin de dresser un tableau cohérent et complet de l'état des eaux au sein de chaque district hydrographique, au plus tard le 22 décembre 2006. Dans le cas des eaux de surface, les programmes portent sur le volume et le niveau ou le débit dans la mesure pertinente pour l'état écologique et chimique et le potentiel écologique.

3.1.3.4. Établissement de plans de gestion de district hydrographique pour chaque district hydrographique au plus tard le 22 décembre 2009

- 12 Conformément à l'article 13, paragraphe 4, et à l'annexe VII, chaque plan de gestion de district hydrographique comporte un certain nombre de données et d'informations, dont un résumé des pressions et incidences importantes de l'activité humaine sur l'état des eaux de surface et des eaux souterraines, une liste des cas où il a été fait usage de l'article 4, paragraphes 4, 5, 6 et 7, et les informations requises par ledit article.

- 13 Conformément à l'article 14, avant d'établir les plans de gestion de district hydrographique pour chaque district hydrographique, les États membres veillent à les publier et à les mettre à la disposition du public, y compris les utilisateurs, afin qu'ils soumettent leurs observations. Les plans de gestion de district hydrographique sont revus et mis à jour tous les six ans.

3.1.3.5. Élaboration des programmes de mesures au plus tard le 22 décembre 2009

14 Conformément à l'article 11, les États membres veillent à ce que soit élaboré, pour chaque district hydrographique ou pour la partie du district hydrographique international située sur son territoire, un programme de mesures au plus tard le 22 décembre 2009.

15 Conformément à l'article 11, paragraphe 2, chaque programme de mesures comprend les «*mesures de base*» indiquées au paragraphe 3 et, si nécessaire, des «*mesures complémentaires*».

16 Les programmes de mesures sont établis le 22 décembre 2009 au plus tard et toutes les mesures sont opérationnelles le 22 décembre 2012 au plus tard, et elles sont réexaminées et mises à jour tous les six ans.

3.1.3.6. Possibilité de dérogation à l'obligation de réaliser les objectifs de la directive

17 Conformément à l'article 4, paragraphe 7, les États membres peuvent déroger temporairement ou durablement aux objectifs de la directive, étant entendu qu'ils satisfont aux conditions prévues par l'article 4, paragraphes 8 et 9.

18 En 2006, en coopération avec les États membres, la Commission a adopté un guide relatif aux nouvelles modifications des masses d'eau et notamment à l'application de l'article 4, paragraphe 7².

19 Par exemple, la construction de barrages aux fins de transfert d'eaux aura pour effet, en tout état de cause, de détériorer l'état de la masse d'eau. Les barrages affectent la continuité des fleuves, faisant ainsi obstacle au libre déplacement des espèces migratoires et changeant radicalement le caractère des eaux, d'eaux courantes (milieux lotiques) en eaux stagnantes (milieux lenticques). Ces effets s'étendent aussi à l'écosystème, étant donné que les barrages modifient la dynamique naturelle du cours du fleuve, ainsi que le signale le guide. Une telle

² http://circa.europa.eu/Public/irc/env/wfd/library?l=/framework_directive/thematic_documents/environmental_objectives/article_circapdf/EN_1.0_&a=d et http://circa.europa.eu/Public/irc/env/wfd/library?l=/framework_directive/thematic_documents/hydromorphology&vm=detailed&sb=Title

détérioration de l'état des eaux de surface ne peut être autorisée que si les conditions prévues à l'article 4, paragraphes 7, 8 et 9 sont remplies.

«Nouvelles» modifications des caractéristiques physiques d'une masse d'eau de surface et «nouvelles» activités de développement humain durable

- 20 L'article 4, paragraphe 7, premier et deuxième tirets, prévoit que, pour ce qui est des eaux de surface, les États membres peuvent appliquer la dérogation concernée à de «nouvelles» modifications des caractéristiques physiques d'une masse d'eau de surface ou à de «nouvelles» activités de développement humain durable.
- 21 Les conditions à remplir pour appliquer la dérogation sont prévues à l'article 4, paragraphe 7, points a) à d).
- 22 L'article 4, paragraphe 7, point a), prévoit que toutes les mesures pratiques sont prises pour atténuer l'incidence négative sur l'état de la masse d'eau. Lors de l'élaboration des mesures pertinentes, les États membres prennent en compte tous les éléments de qualité compris dans la définition de l'état écologique ainsi que les définitions normatives des classifications de l'état écologique indiquées à l'annexe V, afin de garantir que l'incidence sur l'état des eaux sera réduite autant que possible. Par exemple, dans le cas d'un barrage empêchant le passage des poissons, de telles mesures pourraient garantir que les poissons migrateurs pourront vivre et se reproduire ailleurs.
- 23 L'article 4, paragraphe 7, point b), prévoit que les raisons des modifications ou des altérations sont explicitement indiquées et motivées dans le plan de gestion de district hydrographique requis aux termes de l'article 13 et que les objectifs sont revus tous les six ans. Cette disposition procédurale a pour objet de garantir que toutes les parties intéressées auront l'occasion, conformément à l'article 14 de la DCE relatif aux consultations publiques et aux informations, d'apprécier le projet et les raisons qui l'imposent. En outre, l'article 4, paragraphe 7, point b), de la DCE vise à garantir que les projets susceptibles d'avoir des incidences sur l'état de la masse d'eau seront étudiés dans un cadre général, dans lequel toutes les

utilisations et pressions anthropogéniques seront examinées globalement (sur la base du classement antérieur des bassins hydrographiques).

24 Conformément à l'article 4, paragraphe 7, point c), «*ces modifications ou ces altérations répondent à un intérêt général majeur et/ou les bénéfices pour l'environnement et la société qui sont liés à la réalisation des objectifs énoncés au paragraphe 1 sont inférieurs aux bénéfices pour la santé humaine, le maintien de la sécurité pour les personnes ou le développement durable qui résultent des nouvelles modifications ou altérations*». Cette disposition vise à établir un équilibre entre les bénéfices qui résulteront d'un projet et les bénéfices qui auraient résulté de la non-exécution de ce projet et auxquels il a été renoncé, concernant, par exemple, le bon état des eaux de surface. De ce point de vue, la non-réalisation des objectifs environnementaux de la DCE doit être évaluée en tenant compte des valeurs écologiques compromises et de l'ampleur et de la nature des incidences qu'un projet aurait eues sur elles.

25 L'article 4, paragraphe 7, point d), exige des États membres qu'ils constatent que «*les objectifs bénéfiques poursuivis par ces modifications ou ces altérations de la masse d'eau ne peuvent, pour des raisons de faisabilité technique ou de coûts disproportionnés, être atteints par d'autres moyens qui constituent une option environnementale sensiblement meilleure*». Pour prouver qu'il n'existe pas de meilleure option environnementale, les États membres doivent évaluer les solutions alternatives. S'il existait des solutions alternatives sensiblement meilleures du point de vue environnemental, la condition mentionnée au point d) ne serait pas satisfaite et le projet ne pourrait être approuvé. Dans ce cadre, même si les incidences sur la masse d'eau doivent être sérieusement prises en compte, l'évaluation ne doit pas se limiter à cet aspect seulement, mais porter sur tous les aspects environnementaux.

26 Outre les conditions prévues aux points a) à d) de l'article 4, paragraphe 7, de la directive, celles prévues à l'article 4, paragraphes 8 et 9, doivent aussi être remplies.

27 Conformément à l'article 4, paragraphe 8, avant d'approuver un projet en vertu de l'article 4, paragraphe 7, les autorités compétentes veillent à ce que l'application n'empêche pas ou ne compromette pas la réalisation des objectifs de la DCE dans d'autres masses d'eau du même district hydrographique et qu'elle soit cohérente avec la mise en œuvre des autres dispositions législatives de l'Union en matière d'environnement. Par exemple, un projet ayant pour objectif le transfert d'eau, à l'intérieur du même district hydrographique, d'un bassin hydrographique vers un autre ne pourrait être approuvé s'il empêchait définitivement d'atteindre un bon état écologique des masses d'eau appartenant au même district hydrographique et/ou s'il violait la directive 92/43/CEE concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages.

28 Conformément à l'article 4, paragraphe 9, les autorités compétentes prennent des mesures visant à garantir que l'application de la DCE dans son ensemble, y compris les dérogations prévues à l'article 4, paragraphes 4 à 7, garantira au moins le même niveau de protection que la législation européenne en vigueur avant l'adoption de ladite directive.

3.2. Réponse à la première question:

«L'article 13, paragraphe 6, de la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil, du 23 octobre 2000, «établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau» (JO L 327), se borne-t-il simplement à fixer un délai maximal – au 22 décembre 2009 – pour l'élaboration de plans de gestion de ressources aquatiques ou bien fixe-t-il un délai spécial (expirant à la date indiquée) pour la transposition des dispositions pertinentes des articles 3, 4, 5, 6, 9, 13 et 15 de la dite directive?»

29 La Commission tient à souligner la différence entre l'obligation des États membres de transposer la directive 2000/60/CE en droit national et leur obligation de mettre en œuvre cette directive.

30 Pour ce qui est de la transposition des articles 3, 4, 5, 6, 9 et 13 de la directive (l'article 15 ne doit pas être obligatoirement transposé en droit national),

il convient de rappeler que l'article 24, paragraphe 1, de ladite directive dispose qu'elle doit être transposée entièrement le 22 décembre 2003 au plus tard:

«Les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive au plus tard le 22 décembre 2003. Ils en informent immédiatement la Commission».

31 Pour ce qui est de la mise en œuvre de l'article 13, paragraphe 6, de la DCE, cet article exige clairement et expressément des États membres qu'ils publient leurs plans de gestion de district hydrographique au plus tard le 22 décembre 2009.

32 Par conséquent, il ne fait aucun doute que le délai prévu à l'article 13, paragraphe 6, de la directive 2000/60/CE concerne l'établissement des plans de gestion de district hydrographique. Conformément à l'article 11, paragraphe 7, la date du 22 décembre 2009 était également la date limite fixée aux États membres pour établir leurs programmes de mesures.

33 En l'occurrence, selon la jurisprudence de la Cour, le fait que l'article 13, paragraphe 6, de la directive prévoit la publication des plans de gestion de district hydrographique au plus tard le 22 décembre 2009 ne sous-entend pas que la transposition de la directive en droit national peut être reportée six ans après son délai de transposition. Dans l'affaire C-32/05³, Commission/Luxembourg, la Cour a souligné que la transposition de la directive 2000/60/CE, et spécialement de l'article 13, paragraphe 6, était nécessaire parce que *«les mesures nationales de transposition devraient rendre le délai prévu à l'article 13, paragraphe 6, de la directive juridiquement obligatoire pour les autorités nationales compétentes et permettre aux particuliers de connaître bien en avance la plénitude de leurs droits dans le cadre des procédures prévues à l'article 14, paragraphes 1 et 2, de la directive».*

³ Arrêt de la Cour (troisième chambre) du 30 novembre 2006, Rec. 2006, p. I-11323, point 81.

3.3. Réponse à la deuxième question:

«Une disposition nationale autorisant le transfert d'eau d'un bassin hydrographique fluvial vers un autre, sans qu'aient préalablement été élaborés les plans de gestion des districts hydrographiques dans lesquels sont situés lesdits bassins hydrographiques, est-elle conforme aux articles 2, 3, 4, 5, 6, 9, 13 et 15 de la directive 2000/60/CE, compte tenu notamment du fait qu'en vertu de l'article 2, paragraphe 15 de la dite directive, la principale unité aux fins de la gestion d'un bassin hydrographique est le district hydrographique auquel il appartient?»

34 La deuxième question peut être reformulée comme suit:

- 1. Un projet susceptible d'affecter l'état des eaux de surface d'un bassin hydrographique peut-il être approuvé avant que le plan de gestion de district hydrographique ait été établi?**
- 2. En cas de réponse affirmative à la première question, l'approbation du projet est-elle conforme aux articles 2, 3, 4, 5, 6, 9, 13 et 15 de la directive?**

3.3.1. Un projet susceptible d'affecter l'état des eaux de surface d'un bassin hydrographique peut-il être approuvé avant que le plan de gestion de district hydrographique ait été établi?

35 La Commission estime que, sous certaines conditions, les autorités compétentes peuvent effectivement approuver des projets susceptibles de détériorer l'état des eaux de surface d'un bassin hydrographique avant que le plan de gestion de district hydrographique ait été établi. Rien dans la DCE n'indique que l'intention du législateur était d'empêcher l'approbation de projets susceptibles d'avoir des incidences sur les bassins hydrographiques avant l'établissement du premier plan de gestion de district hydrographique.

36 Rappelons cependant que la DCE a consacré une politique nouvelle, intégrée, pour la protection de la masse d'eau. Depuis son adoption en 2000, les États

membres connaissent l'obligation qui leur incombe d'éviter de détériorer l'état de la masse d'eau et de parvenir à un bon état de leurs ressources aquatiques au plus tard le 22 décembre 2015. Comme la directive l'explique dans ses considérants, l'exigence de prévenir la dégradation de l'état des eaux de surface peut faire l'objet de dérogations liées à de «nouvelles» modifications des caractéristiques physiques de la masse d'eau de surface ou à de «nouvelles» activités de développement humain durable, étant entendu toutefois que les conditions prévues à l'article 4, paragraphes 7, 8 et 9, sont remplies.

37 Afin de rendre opérationnelle leur obligation de prévenir la détérioration de l'état des eaux de surface, les États membres doivent être en mesure d'évaluer: premièrement, si un programme concret est susceptible de provoquer une détérioration de l'état des eaux de surface d'un bassin hydrographique, et, deuxièmement, dans quelle mesure les conditions de l'article 4, paragraphe 7, points a) à d), sont respectées.

38 La DCE prévoit sa mise œuvre progressive et comporte plusieurs étapes préparatoires qui aboutissent à l'adoption des plans de gestion de district hydrographique et des programmes de mesures au plus tard le 22 décembre 2009. Les plans de gestion de district hydrographique et les programmes de mesures doivent comporter les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs environnementaux de la DCE. Par conséquent, il est clair qu'à partir du 22 décembre 2009, l'obligation de prendre des mesures pour prévenir la détérioration de la masse d'eau de surface est pleinement applicable.

39 Le régime juridique applicable aux projets approuvés après l'adoption des plans de gestion de district hydrographique est clair. Un projet qui provoquerait une détérioration de l'état d'une masse d'eau de surface ou empêcherait de parvenir à un bon état d'une masse d'eau de surface ne pourrait être approuvé légalement et réalisé que si les autorités compétentes se sont assurées que toutes les conditions prévues par l'article 4, paragraphe 7, de la DCE sont remplies et que les dispositions de l'article 4, paragraphes 8 et 9, sont respectées. Pour les raisons exposées ci-dessous, la Commission estime qu'il en va de même pour les projets approuvés avant l'établissement des plans de gestion de district hydrographique.

L'obligation d'un État membre de s'abstenir de prendre des mesures susceptibles de compromettre la réalisation des objectifs environnementaux de la DCE

40 L'article 4, paragraphe 3, TFUE prévoit que «les États membres (...) s'abstiennent de toute mesure susceptible de mettre en péril la réalisation des objectifs de l'Union».

41 Le principe de coopération loyale entre les États membres et les institutions européennes a été développé par la Cour de justice en relation avec les obligations qui incombent aux États membres durant la période qui sépare la date d'entrée en vigueur d'une directive de la date à laquelle elle doit être transposée en droit national. En particulier, dans l'affaire C-129/96⁴, la Cour a déclaré:

«40. À titre liminaire, il y a lieu de rappeler que l'obligation pour un État membre de prendre toutes les mesures nécessaires pour atteindre le résultat prescrit par une directive est une obligation contraignante [...]

45. À cet égard, si les États membres ne sont pas tenus d'adopter ces mesures avant l'expiration du délai de transposition, il résulte de l'application combinée des articles 5, deuxième alinéa, et 189, troisième alinéa, du traité et de la directive elle-même que, pendant ce délai, ils doivent s'abstenir de prendre des dispositions de nature à compromettre sérieusement le résultat prescrit par cette directive».

42 Par conséquent, les États membres devaient s'abstenir, en l'occurrence, de prendre des mesures de nature à compromettre la réalisation des objectifs de la DCE durant la période séparant l'entrée en vigueur de la directive de la date limite fixée pour l'établissement des plans de gestion de district hydrographique et des programmes de mesures. La seule dérogation possible à cette obligation aurait été l'approbation de projets qui, bien que susceptibles de provoquer la détérioration de l'état de la masse d'eau de surface, remplissent néanmoins les conditions posées à

⁴ Arrêt de la Cour du 18 décembre 1997, Inter-Environnement Wallonie ASBL/Région wallonne, Rec. 1997, p. I-07411.

l'article 4, paragraphe 7, de la DCE et satisfont aux exigences des paragraphes 8 et 9 dudit article.

43 Les considérations qui précèdent soulèvent une question importante qu'il convient d'examiner: dans quelle mesure les autorités des États membres pourraient-elles évaluer, avant l'adoption des plans de gestion de district hydrographique et des programmes de mesures, si un projet est susceptible de détériorer l'état d'une masse d'eau de surface?

La possibilité de déterminer dans quelle mesure un nouveau programme est susceptible de détériorer l'état d'une masse d'eau de surface avant l'adoption des plans de gestion de district hydrographique

44 La Commission estime que les États membres sont en mesure de déterminer avec un degré raisonnable d'exactitude, avant l'adoption des plans de gestion de district hydrographique, si un projet est susceptible d'avoir des incidences sur l'état d'une masse d'eau de surface, sur la base des informations que, conformément à la DCE, ils auraient dû avoir à leur disposition bien avant 2009.

45 L'annexe V, point 1.2, de la DCE définit l'état écologique «très bon», «bon» et «moyen» en ce qui concerne les masses d'eau de surface et fournit une liste indiquant les éléments de qualité biologiques, hydromorphologiques et physico-chimiques correspondant à chaque classe. C'est sur la base de ces définitions que les États membres doivent développer les méthodes d'évaluation dans le cadre des programmes de surveillance prévus à l'article 8 de la DCE.

46 Rappelons que ces programmes de surveillance devaient être établis au plus tard le 22 décembre 2006 (article 8, paragraphe 2, de la DCE). En outre, conformément aux dispositions combinées de l'article 5 et de l'annexe II (point 1.3), les États membres devaient établir au plus tard le 22 décembre 2004 les conditions hydromorphologiques et physico-chimiques caractéristiques représentant les valeurs des éléments de qualité hydromorphologiques et physico-chimiques pour un type de masse d'eau de surface de très bon état écologique, tel que défini dans le tableau du point 1.2 de l'annexe V. Par conséquent, les États

membres devaient être en mesure de caractériser l'état de leurs masses d'eau de surface avant le 22 décembre 2004.

47 Il ressort des considérations qui précèdent qu'au moment où les autorités grecques ont approuvé le projet de détournement du fleuve Acheloos (2006), elles disposaient de suffisamment d'informations pour leur permettre de déterminer si ce projet détériorerait l'état des eaux de surface du fleuve. Cette conclusion est corroborée par le fait que les autorités devaient procéder à la caractérisation du bassin hydrographique concerné au plus tard le 22 décembre 2004. Cette caractérisation devait comporter l'identification des pressions anthropogéniques importantes susceptibles d'avoir des incidences sur la masse d'eau de surface, l'évaluation des incidences et la détermination des masses d'eau identifiées comme risquant de ne pas répondre aux objectifs de qualité environnementaux de la DCE (annexe II, point 1.5). En outre, lors de l'évaluation des incidences du projet de détournement en question sur les eaux de surface du fleuve, les autorités grecques auraient dû prendre en compte la taille du projet (par exemple, le débit, en valeurs absolues, mais aussi en relation avec les ressources existantes, l'étendue totale de l'écosystème aquatique qui serait affecté, les dimensions des ouvrages projetés et qui affecteraient les masses d'eau, etc.). Lors des procédures d'évaluation des incidences environnementales qui auraient dû être mises en œuvre en vertu des directives 85/337/CEE et 92/43/CEE, elles auraient dû recueillir les informations nécessaires concernant les incidences éventuelles du projet sur la masse d'eau de surface.

48 En conclusion, quand elles ont approuvé les projets de détournement en 2006, les autorités grecques compétentes devaient être en mesure de déterminer avec un degré raisonnable d'exactitude dans quelle mesure le programme était susceptible de détériorer l'état de la masse d'eau de surface affectée. Parallèlement, les autorités grecques devaient être en mesure d'évaluer dans quelle mesure le programme compromettrait la réalisation des objectifs environnementaux de la DCE, dans l'esprit de l'article 4, paragraphe 3, TFUE et de la jurisprudence pertinente de la Cour.

49 Si l'évaluation faite par les autorités grecques compétentes a conclu que le projet de détournement de l'Acheloos détériorerait effectivement l'état de la masse d'eau de surface affectée, il s'agit alors de savoir dans quelle mesure les projets pouvaient être justifiés sur la base de la dérogation prévue à l'article 4, paragraphe 7, de la DCE.

La possibilité d'appliquer l'article 4, paragraphe 7, de la DCE au projet de détournement de l'Acheloos

50 Les conditions prévues à l'article 4, paragraphe 7, ne sont pas seulement de nature procédurale, mais définissent des obligations substantielles concernant l'évaluation des incidences des nouveaux programmes par les États membres. Les paragraphes qui suivent analysent les obligations prévues à l'article 4, paragraphe 7, et examinent dans quelle mesure elles peuvent être remplies dans l'intervalle entre l'entrée en vigueur de la DCE (2000) et l'adoption du plan de gestion de district hydrographique (2009).

51 L'article 4, paragraphe 7, point a), de la DCE exige que les États membres prennent toutes les mesures pratiques pour atténuer l'incidence négative sur l'état de la masse d'eau. Il n'y a aucune raison que cette condition ne puisse pas être respectée avant l'adoption du plan de gestion de district hydrographique.

52 L'article 4, paragraphe 7, point b), oblige les États membres à indiquer et motiver dans le plan de gestion de district hydrographique les raisons des modifications ou des altérations qui provoquent une détérioration. Il est manifestement impossible de respecter ladite disposition pour les projets développés avant l'adoption du plan de gestion de district hydrographique. Cependant, l'obligation substantielle de l'article 4, paragraphe 7, point b), peut être remplie par des mesures alternatives visant à garantir que les objectifs de la DCE ne sont pas compromis. Cette disposition a pour objet d'accorder au public et aux parties concernées l'occasion de formuler des observations sur le programme et sur ses raisons, comme prévu à l'article 14 de la DCE. Les évaluations requises concernant les conditions prévues à l'article 4, paragraphe 7, points c) et d), doivent figurer dans les plans de gestion de district hydrographique

(conformément à l'annexe VII, point 5) et, par conséquent, faire partie du contrôle. En outre, la consultation, qui fait partie des plans de gestion de district hydrographique, permettra l'évaluation du projet pour ce qui est des utilisations et des pressions, mais aussi des autres projets prévus dans le district hydrographique, et elle permettra donc d'évaluer les interactions entre le projet et les utilisations et les pressions. Pour les projets approuvés avant l'adoption du plan de gestion de district hydrographique, les États membres ont plusieurs moyens d'informer le public. Par exemple, ils peuvent utiliser les procédures publiques de consultation prévues dans le cadre d'une autre législation de l'Union (par exemple, la directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement).

53 L'article 4, paragraphe 7, point c), prévoit que, pour bénéficier de la dérogation, un projet doit répondre à un intérêt général majeur, et/ou les bénéfices pour l'environnement et la société qui sont liés à la réalisation des objectifs de la DCE doivent être inférieurs aux bénéfices pour la santé humaine, le maintien de la sécurité pour les personnes ou le développement durable qui résultent des nouvelles modifications ou altérations. Cette disposition garantit l'équilibre entre les avantages qui résulteront d'un projet et les conséquences négatives qui découlent de la non-réalisation des objectifs de la DCE. Cette évaluation peut et doit être faite pour chaque projet, y compris avant l'établissement du plan de gestion de district hydrographique, afin de garantir que les bénéfices tirés de l'exécution du projet l'emporteront sur le préjudice environnemental qu'il est susceptible d'occasionner. Pour ce qui est de l'équilibre des bénéfices, le texte de la DCE contient certains critères à prendre en considération (par exemple, la contribution du projet à l'amélioration de la santé humaine, de la sécurité des personnes ou du développement durable). L'objectif principal du projet doit être évalué au regard de ces critères. Par ailleurs, le dommage occasionné par la non-réalisation des objectifs environnementaux doit être évalué au regard de la nature et des valeurs écologiques en vigueur, mais aussi de l'ampleur et de l'étendue des incidences provoquées.

54 L'article 4, paragraphe 7, point d), exige des États membres qu'ils garantissent que les objectifs bénéfiques poursuivis par ces modifications ou ces altérations de la masse d'eau ne puissent, pour des raisons de faisabilité technique ou de coûts disproportionnés, être atteints par d'autres moyens qui constituent une option environnementale sensiblement meilleure. Pour prouver qu'il n'existe pas de meilleure option environnementale, il faut évaluer les solutions alternatives. S'il existe des solutions alternatives réalisables qui sont sensiblement meilleures du point de vue environnemental, la condition de l'article 4, paragraphe 7, point d), n'est pas remplie et le projet ne doit pas être approuvé. Il est clair que les incidences d'un projet sur la masse d'eau doivent être sérieusement prises en compte dans le cadre d'une telle évaluation comparative, mais l'analyse ne doit pas se limiter aux incidences sur les eaux.

55 En conclusion, lors de la décision d'approbation d'un projet avant l'adoption du plan de gestion de district hydrographique, il est possible d'évaluer la probabilité d'une détérioration de l'état de la masse d'eau et de prendre des mesures visant à garantir que les conditions prévues à l'article 4, paragraphe 7, points a), b), c) et d), sont remplies. Dans le cas contraire, les États membres seraient incités à approuver, avant l'adoption du plan de gestion de district hydrographique, des projets susceptibles d'avoir une incidence négative sur l'état de la masse d'eau, pour contourner les conditions strictes prévues par la DCE.

3.3.2. En cas de réponse affirmative à la première question, l'approbation du projet est-elle conforme aux articles 2, 3, 4, 5, 6, 9, 13 et 15 de la directive?

56 La conformité à l'article 4 ayant été examinée dans la partie qui précède, la présente partie examinera la conformité aux articles 2, 3, 5, 6, 9, 13 et 15 de la DCE.

57 La Commission estime que les articles 2, 3, 6, 9 et 15 de la DCE ne concernent pas directement le cas d'espèce.

58 L'article 2 de la DCE définit les principaux termes utilisés par la directive, sans toutefois donner de définition se rapportant au cas de l'approbation d'un projet susceptible de détériorer l'état de la masse d'eau avant l'adoption du plan de gestion de district hydrographique.

59 L'article 3 de la DCE exige notamment des États membres qu'ils recensent les districts hydrographiques nationaux et internationaux et qu'ils désignent une autorité compétente pour chaque district hydrographique, qui sera responsable de la mise en œuvre de la directive. Par conséquent, cette disposition n'est pas non plus directement applicable au cas d'espèce.

60 Les dispositions combinées des articles 6 et 7, paragraphe 1, et de l'annexe IV de la DCE invitent les États membres à établir dans chaque district hydrographique un registre des zones protégées au plus tard le 22 décembre 2004. L'article 4, paragraphe 1, point c), l'article 4, paragraphes 8 et 9, et l'article 11, paragraphe 3, point a), disposent à cet égard que les États membres mettent en œuvre la DCE afin d'éviter toute infraction aux règles de protection définies par d'autres textes législatifs européens, notamment la directive 92/43/CEE. Cependant, l'article 6 de la DCE ne concerne pas l'obligation de respecter les dispositions de la directive 92/43/CEE relative aux zones protégées. Il concerne l'obligation des États membres d'établir un registre des zones protégées dans chaque district hydrographique. Par conséquent, l'article 6 de la DCE n'a pas d'effet dans le cas d'un projet susceptible de détériorer l'état de la masse d'eau et approuvé avant l'établissement du plan de gestion de district hydrographique. En tout état de cause, et indépendamment du fait de savoir si le registre prévu a été établi, les États membres doivent garantir que les règles fixées par d'autres textes législatifs de l'Union sont pleinement respectées, parallèlement à la mise en œuvre de la DCE.

61 L'article 9 de la DCE exige des États membres qu'ils adoptent pour 2010 une politique de tarification de l'eau qui incite les usagers à utiliser les ressources de façon efficace, conformément au principe du «pollueur-payeur». Par conséquent, même si le plan de gestion de district hydrographique doit comporter, conformément aux dispositions combinées des articles 9, paragraphe 2, 13,

paragraphe 4, et de l'annexe VII, point a.3, de la DCE, un résumé des mesures pratiques qui sont prises en vue de l'application de l'article 9, cette disposition ne concerne pas le cas de l'approbation d'un projet susceptible de détériorer l'état de la masse d'eau avant l'établissement du plan de gestion de district hydrographique.

62 L'article 15 de la DCE invite les États membres à communiquer des copies des plans de gestion de district hydrographique et de toutes les mises à jour subséquentes à la Commission, à certaines dates. La présentation des rapports prévus par l'article 15 n'a pas d'incidence sur le cas d'espèce.

63 En conclusion, on ne saurait considérer qu'en approuvant le projet de détournement de l'Acheloos, les autorités grecques ont pu enfreindre les articles 2, 3, 6, 9 et 15 de la directive 2000/60/CE.

3.4. Réponse à la troisième question:

«Le transfert d'eau d'un district hydrographique à un autre district hydrographique avoisinant est-il permis au regard des articles 2, 3, 4, 5, 6, 9, 13 et 15 de la directive 2000/60/CE? Dans l'affirmative, le but d'un tel transfert doit-il se limiter à la satisfaction de besoins en approvisionnement en eau potable, ou bien ce transfert peut-il également servir à l'irrigation et à la production d'énergie? En tout état de cause, est-il nécessaire, au regard des dispositions précitées de la directive, que l'administration ait considéré de façon motivée que le district hydrographique de réception est dans l'impossibilité de satisfaire par ses propres ressources aquatiques à ses besoins en eau potable, pour l'irrigation, etc.?»

64 La question de la conformité du projet en question aux articles 2, 3, 4, 5, 6, 9, 13 et 15 de la DCE a déjà été examinée dans le cadre de la réponse de la Commission à la deuxième question.

65 Par conséquent, il reste à examiner les deux sous-questions suivantes:

1. **Le but d'un tel transfert doit-il se limiter à la satisfaction de besoins en approvisionnement en eau potable, ou bien ce transfert peut-il également servir à l'irrigation et à la production d'énergie?**
2. **Est-il nécessaire, au regard des dispositions précitées de la directive, que l'administration ait considéré de façon motivée que le district hydrographique de réception est dans l'impossibilité de satisfaire par ses propres ressources aquatiques à ses besoins en eau potable, pour l'irrigation, etc.?**

3.4.1. L'objet du projet: Le but du transfert doit-il se limiter à la satisfaction de besoins en approvisionnement en eau potable, ou bien ce transfert peut-il également servir à l'irrigation et à la production d'énergie?

66 Il est à noter que la DCE n'interdit pas le transfert d'eau d'un bassin hydrographique à un autre dans un but concret.

67 Cela ne signifie pas pour autant que le but d'une intervention ne soit pas important et ne doive pas être pris en compte. Au contraire, le but d'un projet susceptible d'avoir des incidences sur la masse d'eau est étroitement lié, par exemple, à l'évaluation de la mesure dans laquelle il remplit les conditions de l'article 4, paragraphe 7, point c), de la DCE. L'article 4, paragraphe 7, point c) indique qu'il est nécessaire que les projets répondent à un intérêt général majeur et/ou que les bénéfices pour l'environnement et la société qui sont liés à la réalisation des objectifs de la DCE soient inférieurs aux bénéfices pour la santé humaine qui résultent des nouvelles modifications ou altérations. Par conséquent, c'est dans ce cadre que le but d'un projet doit être pris en compte.

68 On pourrait alléguer qu'un projet qui a pour but d'améliorer la fourniture d'eau potable est plus susceptible de satisfaire au critère de «*l'intérêt général majeur*» qu'un projet qui servirait à l'irrigation ou à la production d'énergie. Il convient de noter que, conformément à l'article 1^{er}, point b), de la DCE, «*la présente directive a pour objet d'établir un cadre pour la protection des eaux*

intérieures de surface, des eaux de transition, des eaux côtières et des eaux souterraines, qui [...] promeuve une utilisation durable de l'eau, fondée sur la protection à long terme des ressources en eau disponibles».

69 En effet, alors qu'il existe des solutions alternatives pour l'irrigation (récupération de l'eau de pluie, culture dans d'autres régions, importation) et pour la production d'énergie (énergie thermique, énergie éolienne, énergie solaire, etc.), ce qui semble indiquer que l'intervention n'est pas indispensable et ne servirait pas un intérêt général majeur, c'est peut-être moins le cas pour les projets liés à la fourniture d'eau potable. Cependant, même la fourniture d'eau potable ne constituerait pas nécessairement un intérêt général majeur dans tous les cas. Par exemple, il serait disproportionné de détourner un fleuve pour fournir de l'eau potable à une très petite commune. Il est donc indispensable de procéder à une analyse au cas par cas afin de vérifier la nécessité et la proportionnalité du projet concerné.

70 Dans ce cadre, il est utile de signaler la communication de 2007 de la Commission relative à la lutte contre le problème de rareté de la ressource en eau et de la sécheresse dans l'Union européenne⁵, selon laquelle:

*«Il faut accorder la priorité aux économies d'eau et donc explorer toutes les possibilités pour améliorer l'utilisation rationnelle de l'eau. Il convient que l'élaboration des politiques repose sur une **hiérarchisation claire des solutions possibles pour faire face aux problèmes d'eau**. Des infrastructures d'approvisionnement en eau supplémentaires ne devraient être envisagées qu'après avoir épuisé d'autres possibilités, notamment la mise en place d'une politique efficace de tarification de l'eau ou d'autres options économiquement avantageuses. Les utilisations de l'eau devraient aussi faire l'objet d'un classement par ordre de priorité: il est évident que la distribution d'eau à la population devra rester la priorité absolue pour garantir l'accès à un approvisionnement en eau adéquat».*

⁵ {SEC(2007) 993}{SEC(2007) 996}.

3.4.2. Est-il nécessaire, au regard des dispositions précitées de la directive, que l'administration ait considéré de façon motivée que le district hydrographique de réception est dans l'impossibilité de satisfaire par ses propres ressources aquatiques à ses besoins en eau potable, pour l'irrigation, etc.?

71 Dans des cas tels que celui de la présente espèce, qui concernent le détournement d'un fleuve, les autorités compétentes doivent, conformément à l'article 4, paragraphe 7, point d) de la DCE, évaluer dans quelle mesure il n'y a pas d'autres moyens qui constituent une option environnementale sensiblement meilleure pour réaliser les objectifs poursuivis par le détournement. En particulier, toutes les solutions alternatives possibles doivent être évaluées avant l'approbation d'un projet de détournement d'un fleuve, notamment la solution qui consiste à trouver des ressources aquatiques dans le même district hydrographique, afin d'éviter le détournement et de réduire les incidences négatives.

3.5. Réponse à la quatrième question:

Une disposition nationale, adoptée dans le délai spécial précité et autorisant le transfert d'eau d'un bassin hydrographique à un autre, sans qu'aient préalablement été élaborés les plans de gestion des districts hydrographiques dans lesquels sont situés lesdits bassins hydrographiques, compromet-elle nécessairement l'effet utile de la dite directive? Ou bien faut-il, pour apprécier si cet effet utile est compromis, prendre en compte des critères tels que l'ampleur des interventions prévues ou les finalités du transfert d'eau?

72 Premièrement, indépendamment de la forme que prend la réglementation nationale (législative, administrative, etc.), les autorités compétentes ne peuvent approuver des projets susceptibles de détériorer l'état de la masse d'eau que si les conditions définies à l'article 4, paragraphes 7 à 9, de la DCE sont remplies (voir *supra*).

73 Deuxièmement, pour ce qui est de la nécessité de tenir compte de critères tels que l'ampleur de l'intervention et la finalité d'un projet, cet aspect a été développé dans le cadre de la réponse à la troisième question.

3.6. Réponse à la cinquième question:

Alors même que les dispositions nationales pertinentes ne prévoient dans la procédure devant le parlement national aucune phase de consultation avec le public et alors même qu'il ne ressort pas des éléments du dossier que la procédure de consultation devant l'administration prévue par la directive a été respectée, une disposition législative adoptée par un parlement national et approuvant des plans de gestion de bassins hydrographiques, est-elle compatible avec les articles 13, 14 et 15 de la directive relatifs aux procédures d'information, de consultation et de participation du public?

74 Premièrement, la référence à l'article 15 de la DCE est inopérante. En effet, cette disposition ne concerne pas la question des consultations publiques mais l'obligation des États membres de communiquer à la Commission, dans des délais précis, divers documents et informations, notamment, par exemple, les copies des plans de gestion de district hydrographique et les rapports de synthèse sur les programmes de surveillance.

75 Deuxièmement, la référence à l'article 13 de la DCE est également inopérante. Cette disposition ne concerne pas les consultations publiques mais l'obligation des États membres d'élaborer, publier et réexaminer les plans de gestion de district hydrographique à des dates précises ainsi que de garantir que chaque plan de gestion de district hydrographique comporte les informations exigées par la DCE.

76 Troisièmement, la question des consultations publiques dans le cadre de l'élaboration des plans de gestion de district hydrographique est abordée à l'article 14 de la DCE, qui prévoit que «les États membres veillent à ce que, pour chaque district hydrographique, soient publiés et soumis aux observations du public, y compris des utilisateurs:

- a) *un calendrier et un programme de travail pour l'élaboration du plan, y compris un relevé des mesures qui seront prises en matière de consultation, trois ans au moins avant le début de la période de référence du plan;*
- b) *une synthèse provisoire des questions importantes qui se posent dans le bassin hydrographique en matière de gestion de l'eau, deux ans au moins avant le début de la période de référence du plan;*
- c) *un projet de plan de gestion de district hydrographique, un an au moins avant le début de la période de référence du plan»*

77 Conformément à l'article 14, les documents de référence et les informations utilisées pour l'élaboration du projet de plan de gestion sont mis à disposition, et les États membres prévoient au moins six mois pour la formulation par écrit des observations sur ces documents, afin de permettre une consultation et une participation actives.

78 Par conséquent, s'il est vrai que les États membres ont le pouvoir discrétionnaire de choisir le moyen (législatif ou administratif) par lequel ils réaliseront les consultations publiques, il est clair qu'ils doivent consulter le public et les utilisateurs. Notons qu'aux fins de la directive 2000/60/CE, cette obligation ne peut pas être satisfaite ou remplacée par une procédure devant le parlement national.

3.7. Réponse à la sixième question:

«Au regard de la 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) dans sa version modifiée par la directive 97/11/CE du Conseil, du 3 mars 1997 (JO L 73), une EIE - relative à la construction de barrages et au transfert d'eau – introduite pour approbation devant le parlement national après l'annulation par jugement de l'acte qui l'avait déjà approuvée et pour lequel la formalité de publicité avait été respectée, alors que cette formalité n'a désormais plus été respectée,

satisfait-elle aux exigences des articles 1, 2, 5, 6, 8 et 9 de la directive précitée en matière d'information et de participation du public?»

79 En droit grec, l'annulation judiciaire d'un acte administratif antérieur est un élément qui relève de la séparation des pouvoirs. Aux fins des présentes observations, la Commission estime que la question du Conseil d'État concerne en substance l'interprétation de l'article 1^{er}, paragraphe 5, de la directive 85/337/CEE, telle que modifiée, qui dispose que:

«La présente directive ne s'applique pas aux projets qui sont adoptés en détail par un acte législatif national spécifique, les objectifs poursuivis par la présente directive, y compris l'objectif de la mise à disposition d'informations, étant atteints à travers la procédure législative».

80 Dans l'affaire C-287/98⁶, la Cour a déclaré que:

«56. S'agissant du degré de précision requis de l'acte législatif, il convient de constater que l'article 1er, paragraphe 5, de la directive impose que celui-ci soit un acte spécifique, adoptant le projet en détail. Cet acte doit en effet attester, par sa rédaction même, que les objectifs de la directive ont été atteints en ce qui concerne le projet concerné.

57. C'est ainsi que la Cour a jugé qu'une loi ne peut être considérée comme adoptant un projet en détail, au sens de l'article 1er, paragraphe 5, de la directive, lorsque, d'une part, elle ne comporte pas les éléments nécessaires à l'évaluation des incidences sur l'environnement de ce projet, mais impose, au contraire, la réalisation d'une étude à cet effet, laquelle doit être élaborée ultérieurement, et que, d'autre part, elle nécessite l'adoption d'autres actes pour ouvrir au maître d'ouvrage le droit de réaliser le projet (arrêt WWF e.a., point 62).

58. Il n'est pas exclu que, dans certaines circonstances particulières, les objectifs de la directive aient été respectés alors que le tracé d'une autoroute

⁶ Arrêt de la Cour du 19 septembre 2000, Grand-duché de Luxembourg/Berthe Linster, Aloyse Linster et Yvonne Linster, Rec. 2000, p. I-06917.

à construire n'a pas été arrêté dans l'acte législatif, par exemple lorsque plusieurs variantes de ce tracé ont été étudiées en détail, sur la base d'informations fournies par le maître d'ouvrage et éventuellement complétées par les autorités et par le public susceptibles d'être concernés par le projet, et que ces variantes ont été reconnues avoir des incidences équivalentes sur l'environnement par le législateur. C'est au juge national qu'il appartient de déterminer si tel était le cas en l'espèce.

59. Il convient dès lors de répondre aux quatrième et sixième questions que l'article 1er, paragraphe 5, de la directive doit être interprété en ce sens que constitue un acte législatif spécifique au sens de cette disposition une norme adoptée par un Parlement après débats parlementaires publics, lorsque la procédure législative a permis d'atteindre les objectifs poursuivis par la directive, y compris l'objectif de la mise à disposition d'informations, et que les informations dont ce Parlement disposait, au moment d'adopter le projet en détail, étaient équivalentes à celles qui auraient dû être soumises à l'autorité compétente dans le cadre d'une procédure ordinaire d'autorisation de projet».

81 L'article 13, paragraphe 3, de la loi n° 3481/2006 approuve les conditions environnementales du détournement du fleuve Acheloos. L'annexe B de la loi comporte le plan de gestion de district hydrographique du fleuve Acheloos et du fleuve Peneios, et l'annexe C comprend les conditions environnementales relatives aux travaux approuvés. En outre, il ressort du point 20 de l'arrêt du Conseil d'État que, lors de la discussion devant le parlement national, l'évaluation d'incidences environnementales (EIE) a été présentée aux députés.

82 Étant donné que le projet examiné (construction des barrages et transfert de l'eau) a été approuvé après avoir été discuté par les députés grecs, qui disposaient de toutes les informations nécessaires avant l'approbation, la Commission estime que les conditions de l'application de l'article 1^{er}, paragraphe 5, de la directive 85/337/CEE ont été satisfaites.

3.8. Réponse à la septième question:

«Dans la mesure où:

a) il porte sur la construction de barrages et sur le transfert d'eau depuis un district hydrographique vers un autre,

b) la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau (JO L 327) lui est applicable,

c) il comporte des ouvrages relevant de la 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),

d) il est susceptible d'avoir des incidences environnementales sur des zones visées par 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' (JO L 206),

le projet de détournement d'un fleuve relève-t-il du champ d'application 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)?»

83 La Commission tient à souligner qu'elle ne comprend pas si, par l'expression «*projet de détournement d'un fleuve*», la question se réfère au plan de gestion de district hydrographique prévu par la directive 2000/60/CE, à un plan qui concerne concrètement le détournement d'un fleuve ou aux projets relatifs au détournement d'un fleuve. Il est caractéristique que la traduction française de la question parle de «*projet de détournement d'un fleuve*», ce qui ne signifie pas «plan».

84 Un «plan» relève du champ d'application de la directive 2001/42/CE dans les cas suivants: premièrement, il constitue, au sens de la définition de l'article 2, un plan ou un programme élaboré et/ou adopté par une autorité au niveau national, régional ou local ou élaboré par une autorité en vue de son adoption par le

parlement ou par le gouvernement, par le biais d'une procédure législative, et exigé par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives. Deuxièmement, il relève du champ d'application de l'article 3, paragraphe 2, point a), par exemple, quand il est élaboré pour la gestion de ressources aquatiques (ce qui concerne le cas d'espèce).

85 Si la septième question concerne un plan de gestion de district hydrographique, il est clair qu'il relève du champ d'application de la directive 2001/42/CE, puisqu'il s'agit d'un plan concernant la gestion de ressources aquatiques, élaboré par une autorité au niveau national et exigé par des dispositions législatives.

86 Si la septième question concerne des projets liés au détournement du fleuve Acheloos et non un «plan» tel que défini à l'article 2 de la directive 2001/42/CE, cette directive n'est pas applicable.

87 Il appartient donc au Conseil d'État, appréciant les faits de l'espèce, de décider dans quelle mesure les articles 2, point a), et 3, paragraphe 2, point a) de la directive 2001/42/CE sont applicables.

3.9. Réponse à la huitième question:

«Au regard de l'article 13, paragraphe 1, de la directive 2001/42/CE, des actes relatifs au projet litigieux et qui ont été annulés rétroactivement par des décisions de justice peuvent-ils être considérés comme des actes préparatoires formels émis avant le 21 juillet 2004, de sorte qu'il n'existe pas d'obligation de procéder à une évaluation environnementale stratégique?»

88 La date d'entrée en vigueur de la directive 2001/42/CE est fixée à l'article 13. L'article 13, paragraphe 1, précise que la date limite pour la transposition de la directive 2001/42/CE est le 21 juillet 2004.

89 L'article 13, paragraphe 3, définit un régime transitoire, sur la base duquel:

«L'obligation prévue à l'article 4, paragraphe 1, s'applique aux plans et programmes dont le premier acte préparatoire formel est postérieur [au

2 juillet 2004]. Les plans et programmes dont le premier acte préparatoire est antérieur à cette date et qui sont adoptés ou présentés plus de vingt-quatre mois après cette date sont soumis à l'obligation prévue à l'article 4, paragraphe 1, à moins que les États membres ne décident au cas par cas que cela n'est pas possible et n'informent le public de cette décision».

90 Il est évident que cette disposition transitoire vise à garantir la sécurité juridique et la bonne administration en reconnaissant qu'il ne serait pas logique de demander une évaluation des incidences environnementales pour un plan ou un programme qui se trouve déjà à un stade avancé de réalisation à la date d'entrée en vigueur de la directive.

91 La Commission estime qu'il appartient au Conseil d'État de décider, compte tenu de l'esprit de la directive, dans quelle mesure les actes qui concernaient le projet litigieux et qui ont été annulés rétroactivement par des décisions judiciaires peuvent être considérés comme un «*acte préparatoire formel*» du plan de détournement de l'Acheloos mais aussi du plan de gestion des ressources aquatiques y afférent qui ont été soumis au Parlement hellénique le 6 juillet 2006. Cependant, il convient de souligner que la directive 2001/42/CE ne concerne pas le projet de détournement de l'Acheloos (qui relève du champ d'application de la directive 85/337/CEE), mais le plan de gestion des ressources aquatiques y afférent.

92 Étant entendu que les actes antérieurs concernant le projet de détournement de l'Acheloos datent de 1991, 1992, 1995 et 2003 et sont donc antérieurs au 21 juillet 2004, ils sont considérés comme des «*actes préparatoires formels*» pour le plan de gestion des ressources aquatiques y afférent, et étant donné que le plan de détournement de l'Acheloos et le plan de gestion des ressources aquatiques y afférent ont été soumis au Parlement hellénique le 6 juillet 2006, c'est-à-dire avant la date limite du 21 juillet 2006, la directive 2001/42/CE n'est pas applicable.

3.10. Réponse à la neuvième question:

«Au regard de l'article 11, paragraphe 2, de la directive 2001/42/CE, lorsqu'un projet relève à la fois du champ d'application de ladite directive et des champs d'application des directives 2000/60/CE et 85/337/CEE, lesquelles exigent également une prise en compte des incidences environnementales du projet, les évaluations réalisées sur la base des dispositions des directives 2000/60/CE et 85/337/CEE suffisent-elles à satisfaire les exigences de la directive 2001/42/CE? Ou bien faut-il réaliser une évaluation environnementale stratégique distincte?»

93 Cette question concerne l'interprétation de l'article 11, paragraphe 2, et la réponse peut être donnée par la lecture de l'article 11, paragraphe 1, de la directive 2001/42/CE.

94 L'article 11 de la directive 2001/42/CE prévoit que:

«1. Une évaluation environnementale effectuée au titre de la présente directive est sans préjudice des exigences de la directive 85/337/CEE ni d'aucune autre disposition législative communautaire.

2. Pour les plans et programmes pour lesquels l'obligation d'effectuer une évaluation des incidences sur l'environnement découle simultanément de la présente directive et d'autres dispositions communautaires, les États membres peuvent prévoir des procédures coordonnées ou communes qui satisfont aux exigences des dispositions législatives communautaires pertinentes, afin notamment d'éviter de faire plusieurs évaluations».

95 L'objectif de l'article 11, paragraphe 2, est d'éviter la réalisation superflue de plusieurs évaluations des incidences environnementales. Ainsi, quand la directive 2001/42/CE exige une évaluation environnementale d'un plan ou d'un programme simultanément exigée par une autre directive (par exemple la directive 2000/60/CE), les exigences des deux directives sont valables cumulativement. Il appartient aux États membres de décider s'il convient d'exiger une procédure coordonnée ou commune ou s'il faut réaliser deux évaluations parallèles.

96 Pour ce qui est de la relation entre la directive 2001/42/CE et la directive 85/337/CEE, l'évaluation prévue par la directive 85/337/CEE est habituellement réalisée à un stade plus avancé de la prise de décision que celle prévue par la directive 2001/42/CE. En effet, la directive 85/337/CEE examine les projets et non les plans ou programmes qui posent le cadre de tels projets. Cependant, si les deux directives se recoupent (par exemple quand le plan ou le programme inclut l'approbation du développement d'un projet), une procédure coordonnée ou commune, satisfaisant aux exigences qui découlent des deux directives, est possible et souhaitable.

97 En tout état de cause, au vu du libellé de l'article 11, paragraphe 1, de la directive 2001/42/CE, il est clair que les exigences qui découlent de la directive 2001/42/CE et d'autres textes juridiques communautaires sont applicables cumulativement.

3.11. Réponse à la dixième question:

«Au regard des articles 3, 4 et 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 sauvages’ (JO L 206), les zones figurant aux registres nationaux des sites d'intérêt communautaire (SIC) et finalement incluses dans le registre communautaire des SIC, bénéficiaient-elles de la protection de la directive 92/43/CEE, avant que soit publiée la décision 2006/613/CE de la Commission, du 19 juillet 2006, ‘arrêtant la liste des sites d'importance communautaire pour la région biogéographique méditerranéenne’?»

98 La question essentielle posée ici est de savoir dans quelle mesure, au regard des articles 3, 4 et 6 de la directive 92/43/CEE «*concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages*», les zones figurant sur les listes nationales des sites d'importance communautaire (ci-après «SIC») et finalement incluses dans la liste communautaire des SIC bénéficiaient de la protection de ladite directive avant que soit publiée la décision 2006/613/CE de la Commission arrêtant la liste des sites d'importance communautaire pour la région biogéographique méditerranéenne.

99 L'article 4, paragraphe 5, prévoit que, *«dès qu'un site est inscrit sur la liste visée au paragraphe 2, troisième alinéa, il est soumis aux dispositions de l'article 6, paragraphes 2, 3 et 4»*. Cela ne signifie toutefois pas que les sites désignés comme sites d'importance communautaire dans les listes nationales des États membres et ceux qui sont susceptibles d'être désignés comme SIC ne nécessitent pas une protection particulière.

100 En particulier, dans l'affaire Società Italiana Dragaggi SpA e.a./Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti & Regione Autonoma del Friuli Venezia Giulia (C-117/03)⁷, la Cour a déclaré que :

«21. Il convient de relever que, en vertu de l'article 4, paragraphe 5, de la directive, le régime de protection des zones spéciales de conservation prévu à l'article 6, paragraphes 2 à 4, de la directive s'applique à un site dès lors que celui-ci est, conformément à l'article 4, paragraphe 2, troisième alinéa, de la directive, inscrit sur la liste des sites sélectionnés comme sites d'importance communautaire telle qu'arrêtée par la Commission selon la procédure visée à l'article 21 de cette directive.

22. Le fait que, selon l'annexe III, étape 2, point 1, de la directive, tous les sites identifiés par les États membres à l'étape 1 de cette même annexe, qui abritent des types d'habitats naturels et/ou des espèces prioritaires, sont considérés comme des sites d'importance communautaire n'est pas de nature à rendre applicable, en ce qui les concerne, le régime de protection prévu à l'article 6, paragraphes 2 à 4, de la directive avant qu'ils figurent, conformément à l'article 4, paragraphe 2, troisième alinéa, de la directive, sur la liste des sites d'importance communautaire arrêtée par la Commission.

[...]

25. Il découle donc de ce qui précède que l'article 4, paragraphe 5, de la directive doit être interprété en ce sens que les mesures de protection

⁷ Arrêt de la Cour (deuxième chambre) du 13 janvier 2005, Rec. 2005, p. I-167.

prévues à l'article 6, paragraphes 2 à 4, de la directive ne s'imposent qu'en ce qui concerne les sites qui, conformément à l'article 4, paragraphe 2, troisième alinéa, de la directive, sont inscrits sur la liste des sites sélectionnés comme sites d'importance communautaire arrêtée par la Commission selon la procédure visée à l'article 21 de cette directive.

26. Il ne s'ensuit pas pour autant que les États membres ne doivent pas protéger les sites dès l'instant où ils les proposent, au titre de l'article 4, paragraphe 1, de la directive, sur la liste nationale transmise à la Commission en tant que sites susceptibles d'être identifiés comme sites d'importance communautaire.

27. En effet, à défaut d'une protection adéquate de ces sites dès cet instant, la réalisation des objectifs de conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, tels qu'indiqués notamment au sixième considérant de la directive et à l'article 3, paragraphe 1, de celle-ci, risquerait d'être compromise. Une telle situation serait d'autant plus grave que seraient concernés des types d'habitats naturels prioritaires ou des espèces prioritaires, qui, en raison des menaces pesant sur eux, auraient vocation à bénéficier, ainsi qu'il est préconisé au cinquième considérant de la directive, d'une mise en œuvre rapide de mesures visant à leur conservation.

*28. En l'occurrence, il convient de rappeler que sur les listes nationales de sites susceptibles d'être identifiés comme sites d'importance communautaire doivent figurer 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 (voir arrêt du 7 novembre 2000, *First Corporate Shipping*, C-371/98, Rec. p. I-9235, point 22).*

29. Il s'avère, partant, que, s'agissant des sites susceptibles d'être identifiés comme sites d'importance communautaire, mentionnés sur les listes nationales transmises à la Commission, parmi lesquels peuvent figurer

notamment des sites abritant des types d'habitats naturels prioritaires ou des espèces prioritaires, les États membres sont, en vertu de la directive, tenus de prendre des mesures de protection aptes à sauvegarder ledit intérêt écologique».

101 En outre, dans l'affaire *Bund Naturschutz in Bayern e.a./Freistaat Bayern* (C-244/05)⁸, la Cour a déclaré que :

«44. Eu égard aux considérations qui précèdent, les États membres sont tenus de prendre, en ce qui concerne les sites identifiés en vue de leur inscription sur la liste communautaire, des mesures de protection appropriées afin de maintenir les caractéristiques écologiques desdits sites.

45. À cet égard, il importe de rappeler que, conformément à l'annexe III, étape 1, de la directive, les caractéristiques écologiques d'un site identifié par les autorités compétentes nationales reflètent les critères d'évaluation qui y sont énoncés, à savoir le degré de représentativité du type d'habitat, sa superficie, sa structure et ses fonctions, la taille et la densité de la population des espèces présentes sur le site, les éléments de l'habitat importants pour les espèces concernées, le degré d'isolement des populations d'espèces présentes sur le site ainsi que la valeur du site pour la conservation du type d'habitat et des espèces concernées.

46. Les États membres ne sauraient dès lors autoriser des interventions qui risquent de compromettre sérieusement les caractéristiques écologiques d'un site tel que défini par lesdits critères. Tel est notamment le cas lorsqu'une intervention risque soit de réduire de manière significative la superficie du site, soit d'aboutir à la disparition d'espèces prioritaires présentes sur le site, soit enfin, d'avoir pour résultat la destruction du site ou l'anéantissement de ses caractéristiques représentatives».

102 Par conséquent, il est clair que les zones figurant sur les listes nationales des SIC et finalement incluses dans la liste communautaire des SIC bénéficient de la

⁸ Arrêt de la Cour (deuxième chambre) du 14 septembre 2006, Rec. 2006, p. I-8445.

protection de la directive 92/43/CEE avant que soit publiée la décision de la Commission arrêtant la liste des SIC pour la région biogéographique méditerranéenne ou, du moins, qu'elles relèvent de ce régime de protection, afin que la conservation de leurs caractéristiques écologiques sur lesquelles se fondera ensuite leur désignation comme sites d'importance communautaire ne soit pas compromise.

3.12. Réponse à la onzième question:

«Au regard des articles 3, 4 et 6 de la directive 92/43/CEE, les autorités nationales compétentes peuvent-elles autoriser un projet de détournement d'eau non directement lié ou nécessaire à la conservation d'une zone de protection spéciale, lorsque est constatée, dans toutes les évaluations versées au dossier du projet, l'absence totale d'éléments ou l'absence de données fiables et actualisées concernant la faune aviaire de ladite zone?»

103 Par sa onzième question préjudicielle, le Conseil d'État demande essentiellement dans quelle mesure, au regard des articles 3, 4 et 6 de la directive 92/43/CEE, les autorités nationales compétentes peuvent autoriser un projet de détournement d'eau qui n'est pas directement lié ni nécessaire à la conservation d'une zone de protection spéciale, lorsque toutes les évaluations contenues dans le dossier du projet font apparaître l'absence totale d'éléments ou l'absence de données fiables et actualisées concernant la faune aviaire de ladite zone.

104 Le Conseil d'État se réfère ici à l'absence totale d'éléments concernant la faune aviaire de la zone dans toutes les évaluations qui figurent dans le dossier du projet. En outre, il convient de signaler que le fleuve Acheloos arrose différentes zones Natura 2000 (certaines d'entre elles ont été désignées comme sites d'importance communautaire au sens de la directive 92/43/CEE, certaines ont été désignées comme zones de protection spéciale au sens de la directive 2009/147/CE, et d'autres relèvent des deux directives) et que le projet de détournement implique la construction en divers endroits du fleuve de plusieurs barrages qui affectent à différents degrés les zones avec lesquelles ils entrent en contact.

105 Pour ce qui est des SIC proposés, conformément à la directive 92/43/CEE et à la jurisprudence de la Cour mentionnée aux points 100 et 101 des présentes observations, les États membres procèdent à toutes les opérations nécessaires afin de conserver les caractéristiques écologiques des SIC proposés sur leurs listes nationales. Par conséquent, les États membres ne peuvent autoriser des projets susceptibles de compromettre les caractéristiques écologiques des sites pouvant être désignés comme SIC.

106 Bien que l'évaluation des incidences environnementales du projet d'ouvrage public concerné ne soit pas exigée au sens de l'article 6, paragraphe 3, de la directive 92/43/CEE ou de la directive 85/337/CEE, la Commission estime que la réalisation d'une telle évaluation est un bon moyen de garantir la conservation des caractéristiques écologiques de toutes les zones concernées. Par conséquent, une telle évaluation devrait comporter suffisamment de données fiables et actualisées sur la faune aviaire de la zone pour que les autorités compétentes disposent des informations nécessaires pour prendre la décision d'autoriser le projet.

107 En outre, il convient de noter que certaines zones situées autour du fleuve Acheloos et donc affectées par la construction de l'ouvrage sont aussi identifiées comme zones de protection spéciale au sens de la directive 2009/147/CE, ces zones étant ainsi caractérisées par une décision qui incombe exclusivement aux États membres. Par conséquent, si une zone est à la fois désignée comme SIC au sens de la directive 92/43/CEE et comme zone de protection spéciale au sens de la directive 2009/147/CE, la Commission estime que les dispositions de l'article 6, paragraphe 3, de la directive 92/43/CEE sont applicables et que, partant, le projet de détournement doit faire l'objet d'une évaluation appropriée quant à ses incidences sur le site (y compris la faune aviaire de la région) avant que les autorités nationales n'autorisent sa réalisation.

3.13. Réponse à la douzième question:

«Au regard des articles 3, 4 et 6 de la directive 92/43/CEE, des motifs – invoqués pour un projet de détournement d'eau – tenant essentiellement à l'irrigation et en deuxième lieu à l'approvisionnement en eau potable,

peuvent-ils constituer des raisons impératives d'intérêt public majeur telles que requises par la directive pour que le projet soit autorisé en dépit de ses incidences négatives sur les zones protégées par la directive?»

108 Par la douzième question préjudicielle, il est demandé si des motifs – invoqués pour un projet de détournement d'eau – tenant essentiellement à l'irrigation et dans un deuxième temps à l'approvisionnement en eau potable, peuvent, au regard des articles 3, 4 et 6 de la directive 92/43/CEE, constituer des raisons impératives d'intérêt public tels que requis par la directive pour que le projet soit autorisé en dépit de ses incidences négatives sur les zones protégées par la directive.

109 L'article 6, paragraphe 4, de la directive 92/43/CEE prévoit que: *«Si, en dépit de conclusions négatives de l'évaluation des incidences sur le site et en l'absence de solutions alternatives, un plan ou projet doit néanmoins être réalisé pour des raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique, l'État membre prend toute mesure compensatoire nécessaire pour assurer que la cohérence globale de Natura 2000 est protégée. L'État membre informe la Commission des mesures compensatoires adoptées. Lorsque le site concerné est un site abritant un type d'habitat naturel et/ou une espèce prioritaires, seules peuvent être évoquées des considérations liées à la santé de l'homme et à la sécurité publique ou à des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement ou, après avis de la Commission, à d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur».*

110 Selon la jurisprudence précitée de la Cour, les autorités nationales ne peuvent autoriser des interventions qui risquent de compromettre sérieusement les caractéristiques écologiques d'un site au niveau national. Il est donc évident que la dérogation à l'obligation de protéger un SIC pour des raisons impératives d'intérêt public majeur n'est possible que si ce site est inscrit sur la liste communautaire des SIC ou constitue une zone de protection spéciale au sens de la directive 2009/147/CE, et que cette disposition n'est donc pas applicable en l'espèce puisque les zones en question n'ont pas encore été inscrites sur la liste communautaire des SIC.

111 En outre, dans l'affaire *Stadt Papenburg/Bundesrepublik Deutschland* (C-226/08)⁹, la Cour a déclaré que :

«30. Il s'ensuit que l'article 4, paragraphe 2, premier alinéa, de la directive habitats, 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.

31. Si, dans la phase de la procédure de classement, régie par l'article 4, paragraphe 2, premier alinéa, de la directive habitats, il était permis aux États membres de refuser leur accord pour des motifs autres que ceux relevant de la protection de l'environnement, serait alors mise en péril la réalisation de l'objectif visé à l'article 3, paragraphe 1, de la directive habitats, à savoir la constitution du réseau Natura 2000, qui est formé par des sites abritant des types d'habitats naturels figurant à l'annexe I de cette directive et des habitats des espèces figurant à l'annexe II de ladite directive, et qui doit assurer le maintien ou, le cas échéant, le rétablissement, dans un état de conservation favorable, des types d'habitats naturels et des habitats d'espèces concernés dans leur aire de répartition naturelle.

32. Tel serait, en particulier, le cas si les États membres pouvaient refuser leur accord en raison des exigences économiques, sociales et culturelles, ainsi que des particularités régionales et locales, auxquelles renvoie l'article 2, paragraphe 3, de la directive habitats, qui, au demeurant, ne constitue pas, ainsi que l'a relevé M^{me} l'avocat général au point 38 de ses conclusions, une dérogation autonome au régime général de protection mis en place par cette directive.

⁹ Arrêt de la Cour (deuxième chambre) du 14 janvier 2010, non encore publié au Recueil.

33. Il y a donc lieu de répondre à la première question que l'article 4, paragraphe 2, premier alinéa, de la directive habitats doit être interprété en ce sens qu'il n'autorise pas un État membre à refuser, pour des motifs autres que ceux relevant de la protection de l'environnement, de donner son accord s'agissant de l'inclusion d'un ou de plusieurs sites dans le projet de liste des SIC établi par la Commission».

112 Conformément à l'arrêt susmentionné, les États membres ne peuvent donc refuser, pour des raisons impératives d'intérêt public majeur autres que celles relevant de la protection de l'environnement, de donner leur accord au projet de liste des SIC établi par la Commission avant l'inclusion du site sur les listes communautaires des SIC. Appliquant cet arrêt par analogie, la Commission estime donc qu'à partir du moment où une zone est désignée comme SIC sur les listes nationales, il n'est pas possible d'invoquer des raisons impératives d'intérêt public majeur ne relevant pas de la protection de l'environnement pour autoriser la réalisation d'un projet qui a des incidences négatives sur la zone en question, car il deviendrait très difficile pour la Commission d'apprécier dans quelle mesure la zone concernée réunit les caractéristiques nécessaires pour être intégrée au réseau écologique européen cohérent des zones spéciales «Natura 2000».

113 Au contraire, si la zone en question était déjà inscrite sur la liste communautaire des SIC ou constituait une zone de protection spéciale, l'article 6, paragraphe 4, serait applicable et, par conséquent, l'appréciation de la possibilité de réaliser un projet pour des raisons impératives d'intérêt public majeur se fonderait sur les dispositions du chapitre 1.3.2. du document d'orientation concernant l'article 6, paragraphe 4, de la directive «Habitats» (92/43/CEE)¹⁰, selon lequel :

«La notion de 'raison impérative d'intérêt public majeur' n'est pas définie dans la directive. L'article 6, paragraphe 4, deuxième alinéa, cite cependant la santé de l'homme, la sécurité publique et les conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement comme exemples de raisons impératives

¹⁰ http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/guidance_art6_4_el.pdf

d'intérêt public majeur. En ce qui concerne les 'autres raisons impératives d'intérêt public majeur' de nature sociale ou économique, la formulation de l'article montre clairement que seuls des intérêts publics, dont la promotion peut être assurée aussi bien par le secteur public que par le secteur privé, peuvent être mis en balance par rapport aux objectifs de conservation de la directive. En conséquence, la réalisation des projets émanant d'organismes privés ne peut être envisagée que lorsque ces projets servent un intérêt public dont l'existence est démontrée.

(...)

Eu égard à la structure de cette disposition, dans les cas particuliers, les autorités compétentes nationales doivent poser comme condition à l'autorisation des plans et projets en cause que la balance entre les objectifs de conservation du site touché par ces initiatives et les raisons impératives précitées penche en faveur de ces dernières. À cet égard, les considérations suivantes devraient être déterminantes:

*a) L'intérêt public doit être **majeur**: il est donc clair qu'il ne suffit pas qu'un intérêt public soit de nature sociale ou économique, notamment lorsqu'il est mis en regard de l'importance particulière des intérêts protégés par la directive (voir, par exemple, son quatrième considérant, qui parle du 'patrimoine naturel de la Communauté') (voir annexe I, point 10).*

*b) Dans ce contexte, il apparaît également légitime de partir du principe que l'intérêt public ne peut être majeur que s'il est **à long terme**; les intérêts économiques à court terme ou autres intérêts qui ne produisent que des avantages à court terme pour la société ne suffiraient pas à contrebalancer les intérêts de conservation à long terme protégés par la directive.*

On peut raisonnablement considérer que les 'raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique' visent des situations où les plans ou projets envisagés se révèlent indispensables:

– dans le cadre d’initiatives ou de politiques visant à protéger des valeurs fondamentales pour la population (santé, sécurité, environnement);

– dans le cadre de politiques fondamentales pour l’État et pour la société;

– dans le cadre de la réalisation d’activités de nature économique ou sociale visant à accomplir des obligations spécifiques de service public».

114 En conclusion, les raisons impératives d’intérêt public majeur ne peuvent être invoquées que pour justifier des plans qui ont des incidences négatives sur des zones inscrites sur les listes communautaires des SIC ou des zones de protection spéciale.

3.14. Réponse à la treizième question:

«En vue de déterminer quelles mesures compensatrices sont suffisantes pour garantir la protection de la cohérence d’ensemble du réseau Natura 2000, lorsque celle-ci est affectée par un projet de détournement d’eau, faut-il, au regard des articles 3, 4 et 6 de la directive 92/43/CEE, prendre en compte des critères tels que l’ampleur dudit détournement et la dimension des travaux que ce détournement implique?»

115 Par la treizième question, le Conseil d’État demande si, en vue de déterminer les mesures compensatoires nécessaires pour garantir la protection de la cohérence globale du réseau Natura 2000, lorsque celle-ci est affectée par un projet de détournement d’eau, il faut, au regard des articles 3, 4 et 6 de la directive 92/43/CEE, prendre en compte des critères tels que l’ampleur dudit détournement et l’importance des travaux que ce détournement implique.

116 Conformément à l’article 6, paragraphe 4, de la directive 92/43/CEE, «si, en dépit de conclusions négatives de l’évaluation des incidences sur le site et en l’absence de solutions alternatives, un plan ou projet doit néanmoins être réalisé pour des raisons impératives d’intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique, l’État membre prend toute mesure compensatoire nécessaire pour

assurer que la cohérence globale de Natura 2000 est protégée. L'État membre informe la Commission des mesures compensatoires adoptées».

117 Comme indiqué également dans la réponse à la douzième question préjudicielle, l'article 6, paragraphe 4, de la directive 92/43/CEE n'est applicable que lorsqu'une zone est inscrite sur la liste communautaire des SIC ou constitue une zone de protection spéciale au sens de la directive 2009/147/CE. Dans ce cas, en l'absence de solutions alternatives, un projet aux incidences négatives ne peut être réalisé dans cette zone que si l'État membre prend les mesures compensatoires nécessaires pour garantir la protection de la cohérence globale du réseau Natura 2000. Au contraire, si une zone constitue un SIC proposé sur les listes nationales de l'État membre, conformément aux considérations susmentionnées et à la jurisprudence de la Cour dans l'arrêt Dragaggi¹¹, un projet susceptible de porter atteinte à l'importance écologique de la zone concernée ne peut être réalisé.

118 En outre, si une zone est à la fois un SIC proposé et une zone de protection spéciale au sens de la directive 2009/147/CE, le plan doit faire l'objet d'une évaluation appropriée, conformément à l'article 6, paragraphe 3, de la directive 92/43/CEE. Comme déjà signalé, bien que cette évaluation ne soit pas exigée par la législation communautaire, elle permettrait une appréciation plus complète des caractéristiques écologiques dont la protection est assurée par la désignation de la zone concernée comme SIC. Cependant, si le résultat de cette évaluation est négatif, des mesures compensatoires ne peuvent être adoptées que pour la zone de protection spéciale, puisque ces mesures ont pour objectif de protéger la cohérence globale du réseau écologique Natura 2000. Pour ce qui est des SIC proposés, en cas d'évaluation négative, la réalisation du projet en question ne pourrait pas être autorisée parce que la conservation des caractéristiques écologiques du SIC proposé est indispensable pour que la Commission puisse décider s'il doit être inclus dans le réseau Natura 2000.

119 Par conséquent, des mesures compensatoires ne peuvent être adoptées pour remédier aux incidences négatives d'un plan dans une zone que si ladite zone fait

¹¹ Voir plus haut.

partie du réseau Natura 2000, soit parce qu'elle est inscrite sur la liste communautaire des SIC, soit parce qu'elle est désignée comme zone de protection spéciale, étant donné que ces mesures compensatoires ont pour objectif de garantir la cohérence globale de Natura 2000, et elles ne peuvent donc pas être adoptées si la zone affectée est simplement un SIC proposé. En tout état de cause, il est à noter que la taille des projets de détournement et l'ampleur de ce dernier sont des éléments nécessaires pour déterminer les incidences négatives du projet sur la zone et l'ampleur des mesures compensatoires appropriées.

3.15. Réponse à la quatorzième question:

«Au regard des articles 3, 4 et 6 de la directive 92/43/CEE, interprétés à la lumière du principe du développement durable, tel que consacré à l'article 6 CE, les autorités nationales compétentes peuvent-elles autoriser la réalisation dans une zone classée Natura 2000 d'un projet de détournement d'eau non directement lié ou nécessaire à la conservation de la cohérence de cette zone, lorsqu'il ressort de l'évaluation des incidences environnementales dudit projet que celui-ci aura pour conséquence la transformation d'un écosystème fluvial naturel en un écosystème fluvial et lacustre où la présence humaine sera prépondérante?»

120 Le Conseil d'État demande si, au regard des articles 3, 4 et 6 de la directive 92/43/CEE, interprétés à la lumière du principe du développement durable consacré à l'article 11 TFUE (ancien article 6 CE), les autorités nationales compétentes peuvent autoriser la réalisation dans une zone classée Natura 2000 d'un projet de détournement d'eau qui n'est pas directement lié ni nécessaire à la conservation de la cohérence de cette zone, lorsqu'il ressort de l'évaluation des incidences environnementales dudit projet que celui-ci aura pour effet de transformer un écosystème fluvial naturel en un écosystème fluvial et lacustre humain.

121 Comme la Commission l'a déjà indiqué dans ses observations sur la dixième question préjudicielle, conformément à la jurisprudence de la Cour dans les affaires *Dragaggi* et *Bund*, les zones figurant sur les listes nationales des SIC

bénéficient de la protection de la directive 92/43/CEE avant que soit publiée la décision de la Commission arrêtant la liste des SIC protégés pour la région biogéographique méditerranéenne ou, du moins, relèvent de ce régime de protection, afin que la conservation de leurs caractéristiques écologiques sur lesquelles se fondera ensuite leur désignation comme sites d'importance communautaire par la Commission ne soit pas compromise. Par conséquent, même si les États membres peuvent évaluer dans quelle mesure un projet affectera les caractéristiques écologiques d'un site, dans la présente espèce, la Commission estime que le projet en question conduira vraisemblablement à une détérioration des caractéristiques écologiques de la zone (puisque l'écosystème fluvial naturel sera transformé en écosystème fluvial et lacustre humain) et que sa réalisation ne devrait donc pas être autorisée.

122 Si une zone est à la fois un SIC proposé et une zone de protection spéciale au sens de la directive 79/409/CEE, l'article 6, paragraphes 3 et 4, de la directive 92/43/CEE est applicable. En particulier, l'article 6, paragraphe 3, prévoit que: *«Tout plan ou projet non directement lié ou nécessaire à la gestion du site mais susceptible d'affecter ce site de manière significative, individuellement ou en conjugaison avec d'autres plans et projets, fait l'objet d'une évaluation appropriée de ses incidences sur le site eu égard aux objectifs de conservation de ce site. Compte tenu des conclusions de l'évaluation des incidences sur le site et sous réserve des dispositions du paragraphe 4, les autorités nationales compétentes ne marquent leur accord sur ce plan ou projet qu'après s'être assurées qu'il ne portera pas atteinte à l'intégrité du site concerné et après avoir pris, le cas échéant, l'avis du public»* (soulignement ajouté). Dans ce cas, chaque État membre est donc tenu d'apprécier dans quelle mesure un projet affecte l'intégrité du SIC dans lequel sa réalisation est projetée.

123 En tout état de cause, il est à signaler que la dégradation du caractère «naturel» de l'écosystème fluvial constitue une intervention d'une telle étendue et d'une telle importance qu'elle est susceptible de conduire à une perturbation du fonctionnement de l'écosystème global ainsi que de l'équilibre aquatique. Par conséquent, toute décision autorisant la réalisation d'un projet de détournement

d'eau dans une zone Natura 2000 doit tenir compte de l'étendue des modifications qu'il entraînera et prévoir l'adoption de mesures compensatoires conformément aux dispositions de la directive 92/43/CEE.

Jean-Baptiste LAIGNELOT

Donatella RECCHIA

Ioannis CHATZIGIANNIS

Agents de la Commission