



Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (deuxième chambre)

7 novembre 2018*

« Renvoi préjudiciel – Directive 92/43/CEE – Conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages – Zones spéciales de conservation – Article 6 – Évaluation appropriée des incidences d'un plan ou d'un projet sur un site – Programme national de lutte contre les dépôts d'azote – Notions de “projet” et d’“évaluation appropriée” – Évaluation globale en amont des agréments individuels d'exploitations agricoles engendrant de tels dépôts »

Dans les affaires jointes C-293/17 et C-294/17,

ayant pour objet des demandes de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduites par le Raad van State (Conseil d'État, Pays-Bas), par décisions du 17 mai 2017, parvenues à la Cour le 22 mai 2017, dans les procédures

Coöperatie Mobilisation for the Environment UA,

Vereniging Leefmilieu

contre

College van gedeputeerde staten van Limburg,

College van gedeputeerde staten van Gelderland,

en présence de :

G. H. Wildenbeest,

Maatschap Smeets,

Maatschap Lintzen-Crooijmans,

W. A. H. Corstjens (C-293/17),

et

Stichting Werkgroep Behoud de Peel

contre

College van gedeputeerde staten van Noord-Brabant,

* Langue de procédure : le néerlandais.

en présence de :

Maatschap Gebr. Lammers,

Landbouwbedrijf Swinkels,

Pluimveehouderij Van Diepen VOF,

Vermeerderingsbedrijf Engelen,

Varkenshouderij Limburglaan BV,

Madou Agro Varkens CV (C-294/17),

LA COUR (deuxième chambre),

composée de M^{me} A. Prechal, présidente de la troisième chambre, faisant fonction de président de la deuxième chambre, M^{me} C. Toader (rapporteure), et M. A. Rosas, juges,

avocat général : M^{me} J. Kokott,

greffier : M^{me} C. Strömholm, administratrice,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 3 mai 2018,

considérant les observations présentées :

- pour la Coöperatie Mobilisation for the Environment UA et la Vereniging Leefmilieu, par MM. V. Wösten et A. van den Burg, adviseurs,
- pour le Stichting Werkgroep Behoud de Peel, par M. A. K. M. van Hoof, adviseur,
- pour le College van gedeputeerde staten van Limburg, le College van gedeputeerde staten van Gelderland et le College van gedeputeerde staten van Noord-Brabant, par M^e H. J. M. Besselink, advocaat,
- pour le gouvernement néerlandais, par M^{mes} M. K. Bulterman, C. S. Schillemans et P. P. Huurnink, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement danois, par M. J. Nymann-Lindgren ainsi que par M^{mes} M. S. Wolff et P. Z. L. Ngo, en qualité d'agents,
- pour la Commission européenne, par MM. E. Manhaeve, C. Hermes et C. Zadra, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocate générale en ses conclusions à l'audience du 25 juillet 2018,

rend le présent

Arrêt

- 1 Les demandes de décision préjudicielle portent sur l'interprétation de l'article 6 de la directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (JO 1992, L 206, p. 7, ci-après la « directive "habitats" »).
- 2 Ces demandes ont été présentées dans le cadre de litiges opposant la Coöperatie Mobilisation for the Environment UA et la Vereniging Leefmilieu au College van gedeputeerde staten van Limburg (gouvernement de la province du Limbourg, Pays-Bas) et au College van gedeputeerde staten van Gelderland (gouvernement de la province de Gueldre, Pays-Bas) (affaire C-293/17), et le Stichting Werkgroep Behoud de Peel au College van gedeputeerde staten van Noord-Brabant (gouvernement de la province du Brabant-Septentrional, Pays-Bas) (affaire C-294/17) au sujet des régimes d'agrément pour des activités agricoles qui engendrent des dépôts d'azote sur des sites du réseau écologique européen « Natura 2000 ».

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

- 3 Aux termes du dixième considérant de la directive « habitats » :

« considérant que tout plan ou programme susceptible d'affecter de manière significative les objectifs de conservation d'un site qui a été désigné ou qui le sera dans le futur doit être l'objet d'une évaluation appropriée ».
- 4 L'article 1^{er} de cette directive dispose :

« Aux fins de la présente directive, on entend par :

[...]

e) *état de conservation d'un habitat naturel* : l'effet de l'ensemble des influences agissant sur un habitat naturel ainsi que sur les espèces typiques qu'il abrite, qui peuvent affecter à long terme sa répartition naturelle, sa structure et ses fonctions ainsi que la survie à long terme de ses espèces typiques sur le territoire visé à l'article 2.

“L'état de conservation” d'un habitat naturel sera considéré comme “favorable” lorsque :

 - son aire de répartition naturelle ainsi que les superficies qu'il couvre au sein de cette aire sont stables ou en extension

et

 - la structure et les fonctions spécifiques nécessaires à son maintien à long terme existent et sont susceptibles de perdurer dans un avenir prévisible

[...]

l) *zone spéciale de conservation* : un site d'importance communautaire désigné par les États membres par un acte réglementaire, administratif et/ou contractuel où sont appliquées les mesures de conservation nécessaires au maintien ou au rétablissement, dans un état de conservation favorable, des habitats naturels et/ou des populations des espèces pour lesquels le site est désigné ;

[...] »

5 Aux termes de l'article 2 de ladite directive :

« 1. La présente directive a pour objet de contribuer à assurer la biodiversité par la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages sur le territoire européen des États membres où le traité s'applique.

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

3. Les mesures prises en vertu de la présente directive tiennent compte des exigences économiques, sociales et culturelles, ainsi que des particularités régionales et locales. »

6 L'article 3, paragraphe 1, de la directive « habitats » est libellé comme suit :

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

[...] »

7 L'article 6 de cette directive énonce :

« 1. Pour les zones spéciales de conservation, les États membres établissent les mesures de conservation nécessaires impliquant, le cas échéant, des plans de gestion appropriés spécifiques aux sites ou intégrés dans d'autres plans d'aménagement et les mesures réglementaires, administratives ou contractuelles appropriées, qui répondent aux exigences écologiques des types d'habitats naturels de l'annexe I et des espèces de l'annexe II présents sur les sites.

2. Les États membres prennent les mesures appropriées pour éviter, dans les zones spéciales de conservation, la détérioration des habitats naturels et des habitats d'espèces ainsi que les perturbations touchant les espèces pour lesquelles les zones ont été désignées, pour autant que ces perturbations soient susceptibles d'avoir un effet significatif eu égard aux objectifs de la présente directive.

3. Tout plan ou projet non directement lié ou nécessaire à la gestion du site mais susceptible d'affecter ce site de manière significative, individuellement ou en conjugaison avec d'autres plans et projets, fait l'objet d'une évaluation 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.

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

- 8 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 1985, L 175, p. 40), a précédé la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil, du 13 décembre 2011, concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (JO 2012, L. 26, p. 1, ci-après la « directive EIE »).
- 9 L'article 1^{er}, paragraphe 2, sous a), de la directive EIE, reprenant le libellé de l'article 1^{er}, paragraphe 2, de la directive 85/337, définit la notion de « projet » comme « la réalisation de travaux de construction ou d'autres installations ou ouvrages », ou comme « d'autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, y compris celles destinées à l'exploitation des ressources du sol ».

Le droit néerlandais

- 10 La Natuurbeschermingswet 1998 (loi sur la protection de la nature de 1998, Stb. 1998, n° 403, ci-après la « Nbw 1998 »), en vigueur jusqu'au 1^{er} janvier 2017, dispose, à son article 1^{er} :

« Aux fins de la présente loi et des dispositions prises en application de celle-ci, on entend par :

[...]

m : “utilisation existante” : utilisation dont l'autorité compétente avait ou aurait raisonnablement pu avoir connaissance à la date du 31 mars 2010 ».

- 11 L'article 19d, paragraphes 1 et 3, de cette loi énonce :

« 1. Il est interdit de réaliser des projets ou d'exercer d'autres activités sans l'autorisation du gouvernement provincial ou en violation des conditions ou restrictions dont il a assorti cette autorisation [...], projets ou autres activités qui, eu égard à la finalité de conservation, [...], sont susceptibles de détériorer la qualité des habitats naturels et des habitats d'espèces pour lesquels la zone a été désignée ou d'avoir sur eux un effet perturbateur significatif.

[...]

3. L'interdiction visée au paragraphe 1 ne s'applique pas à une utilisation existante, sauf lorsque cette utilisation est un projet qui ne présente aucun lien direct avec la gestion d'une zone Natura 2000 ou n'est pas nécessaire à celle-ci, mais est susceptible, seule ou en combinaison avec d'autres plans ou projets, d'avoir des conséquences significatives sur la zone Natura 2000 concernée. »

- 12 Aux termes de l'article 19f, paragraphe 1, de ladite loi :

« Pour les projets pour lesquels le gouvernement provincial doit adopter une décision sur une demande d'autorisation au sens de l'article 19d, paragraphe 1, et qui ne sont pas directement liés ou nécessaires à la gestion d'une zone Natura 2000, mais qui, seuls ou en combinaison avec d'autres projets ou plans, sont susceptibles d'avoir des effets significatifs sur cette zone, le demandeur doit, avant que les autorités provinciales adoptent leur décision, effectuer une évaluation appropriée des effets sur cette zone en tenant compte de l'objectif de conservation [...] de cette zone. »

13 L'article 19g, paragraphe 1, de la Nbw 1998 énonce :

« Lorsque l'article 19f, paragraphe 1, exige une évaluation appropriée, une autorisation au sens de l'article 19d, paragraphe 1, ne peut être accordée que si le gouvernement provincial a, sur la base de l'évaluation appropriée, acquis l'assurance que les caractéristiques naturelles de la zone ne seront pas affectées. »

14 L'article 19kg, paragraphes 1, 2 et 5, de cette loi dispose :

« 1. [Les ministres compétents] [...] établissent un programme pour les zones Natura 2000 qu'ils désignent en vue de réduire les dépôts d'azote dans ces zones et de réaliser les objectifs de conservation des habitats sensibles à l'azote situés dans ces zones dans un délai prévisible.

2. Le programme a pour objet de réduire, de manière ambitieuse et réaliste, les dépôts d'azote en provenance de sources situées sur le territoire des Pays-Bas.

[...]

5. Le programme est établi au moins une fois au cours de la période de six ans et a une durée de validité de six ans. »

15 L'article 19kh, paragraphes 1, 7 et 9, de ladite loi prévoit :

« 1. Tout programme au sens de l'article 19kg doit en tout état de cause décrire ou mentionner pour les zones Natura 2000 concernées :

- a. le volume des dépôts d'azote au début de la période de validité du programme [...]
- b. les évolutions autonomes escomptées susceptibles de provoquer des émissions d'azote en raison des facteurs visés sous a) et les effets de ces évolutions sur le volume des dépôts d'azote dans les zones concernées ;
- c. les mesures prises ou à prendre destinées à contribuer à une réduction des dépôts d'azote ou qui contribuent d'une autre manière à atteindre un bon état de conservation des habitats sensibles à l'azote ainsi que les effets escomptés que ces mesures doivent avoir sur le volume des dépôts d'azote ou sur l'obtention d'un bon état de conservation dans les zones concernées ;

[...]

- e. les objectifs en matière de volume de dépôts d'azote [...]
- f. le mode et la fréquence des rapports à établir [...]
- g. les mesures prises ou à prendre en vue de réaliser les objectifs de conservation des habitats sensibles à l'azote situés dans les zones Natura 2000 visées par le programme ;
- h. les résultats d'une évaluation, pour chaque zone Natura 2000 inscrite dans le programme, de la proportion dans laquelle les mesures visées sous c) et g), compte tenu de l'évolution générale attendue des dépôts d'azote, en particulier du volume total de ces dépôts, au sens des paragraphes 7 et 9, et de la marge de croissance économique :
 - 1°. contribuent à la réalisation des objectifs de conservation des habitats sensibles à l'azote dans la zone concernée ;
 - 2°. empêchent toute détérioration de la qualité des habitats naturels et des habitats d'espèces situés dans la zone concernée ;

- 3°. empêchent l'apparition de facteurs perturbant les espèces pour lesquelles la zone a été désignée dans la mesure où, eu égard aux objectifs de conservation de la zone en question, ces facteurs sont susceptibles d'avoir un effet significatif et
- 4°. ne compromettent pas la réalisation des objectifs de conservation de la zone concernée qui n'ont aucun lien avec des habitats sensibles à l'azote.

[...]

7. L'interdiction que l'article 19d, paragraphe 1, impose en ce qui concerne les zones Natura 2000 ne s'applique pas à un projet ou à une autre activité qui remplit chacune des conditions suivantes :

a. le projet ou l'activité :

- 1°. entraîne, dans des habitats sensibles à l'azote situés dans la zone Natura 2000 concernée, des dépôts d'azote qui, séparément ou, lorsque le projet ou l'activité concerne un établissement au sens de l'article 1.1, paragraphe 3, de la Wet milieubeheer [loi sur la politique de l'environnement], en combinaison avec d'autres projets ou activités concernant le même établissement, n'excèdent pas, au cours de la période de validité du programme, une valeur fixée par voie de mesure administrative générale, ou

[...]

- b. n'est pas de nature à provoquer, pour la zone Natura 2000 concernée, d'autres conséquences que des dépôts d'azote qui, eu égard aux objectifs de conservation, sont susceptibles de détériorer la qualité des habitats naturels et habitats d'espèces situés dans une zone Natura 2000 ou de perturber de manière significative les espèces pour lesquelles la zone a été désignée.

[...]

9. Lorsqu'elle adopte une décision au sens de l'article 19km, paragraphe 1, l'autorité compétente ne tient pas compte des dépôts d'azote que le projet ou l'autre activité occasionne dans des habitats sensibles à l'azote situés dans une zone Natura 2000 lorsque ces dépôts d'azote n'excèdent pas la valeur visée au paragraphe 7, sous a), ou lorsque le projet ou l'activité sont réalisés à une distance supérieure à la distance fixée conformément au paragraphe 7, sous a). »

16 L'article 19km, paragraphe 1, de la Nbw 1998 dispose :

« L'organe administratif compétent pour adopter la décision peut attribuer [...] la marge de croissance économique pour une zone Natura 2000 reprise dans le programme :

[...]

- b. dans une autorisation au sens de l'article 19d, paragraphe 1 ;

[...] »

17 L'article 2 du besluit grenswaarden programmatische aanpak stikstof (arrêté sur les valeurs limites de l'approche programmatique de la lutte contre les dépôts d'azote, Stb. 2015, n° 227) énonce :

« 1. La valeur visée à l'article 19kh, paragraphe 7, sous a), point 1°, de la [Nbw 1998] est de 1 mol par hectare par an.

[...]

3. Par dérogation au paragraphe 1, la valeur visée à l'article 19kh, paragraphe 7, sous a), point 1°, de la [Nbw 1998] est, pour un projet ou une autre activité qui n'est pas un projet ou une autre activité au sens de l'article 19kn, paragraphe 1, de cette loi, 0,05 mol par hectare par an aussi longtemps qu'il résulte du modèle de calcul [...] que, pour un hectare d'un habitat sensible à l'azote situé dans la zone Natura 2000 concernée, 5 % ou moins de 5 % de la marge de dépôt pour valeurs limites est disponible. »

- 18 L'article 2, paragraphe 1, du regeling programmatische aanpak stikstof (règlement sur l'approche programmatique de la lutte contre les dépôts d'azote, Stcrt. 2015, n° 16320, ci-après le « règlement APA ») dispose :

« Pour déterminer si un projet ou une autre activité au sens de l'article 19d, paragraphe 1, de la [Nbw 1998] est, en raison des dépôts d'azote qu'il provoque, susceptible de détériorer ou de perturber de manière significative un habitat sensible à l'azote situé dans une zone Natura 2000, les dépôts d'azote sont calculés au moyen du logiciel Aerius Calculator.

[...] »

- 19 Aux termes de l'article 5, paragraphe 1, de ce règlement :

« L'autorité compétente détermine la marge de croissance économique à attribuer dans la décision d'autorisation en utilisant le logiciel Aerius Calculator. »

- 20 Selon l'article 7, paragraphe 1, dudit règlement, le logiciel Aerius Register est un instrument d'enregistrement de données concernant le débit, le crédit et les réserves portés en compte de la marge de croissance économique ainsi que des données concernant les projets ou autres activités soumis à l'obligation de déclaration.

- 21 L'article 8, paragraphe 1, du règlement APA prévoit :

« Quiconque a l'intention de réaliser un projet ou d'entreprendre une autre activité à laquelle s'applique l'article 19kh, paragraphe 7, sous a), point 1°, de la Nbw 1998 en fait la déclaration au moins quatre semaines, mais au maximum deux années avant le commencement de ce projet ou de cette activité lorsque chacune des conditions suivantes est remplie :

- a. 1°. Le projet ou l'autre activité concerne l'édification, la modification ou l'agrandissement d'un établissement au sens de l'article 1.1, paragraphe 3, de la loi sur la politique de l'environnement, établissement destiné à l'agriculture, [...]

[...]

- b. le projet ou l'autre activité provoque des dépôts d'azote sur un habitat sensible à l'azote situé dans une zone Natura 2000 qui excèdent 0,05 mol par hectare par an.

[...] »

- 22 La Wet natuurbescherming (loi sur la protection de la nature, Stb. 2016, n° 34, ci-après la « Wnb »), entrée en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2017, dispose, à son article 2.4 :

« 1. Lorsque la gestion d'une zone Natura 2000 l'exige en raison des objectifs de conservation, le gouvernement provincial impose à quiconque, dans son ressort, exerce ou se propose d'exercer une activité [au sens de l'article 19d, paragraphe 1, de la Nbw 1998] l'obligation :

- a. de fournir toutes informations concernant cette activité ;

- b. de prendre toutes les mesures préventives ou de restauration qui s'imposent ;
- c. d'exercer cette activité conformément aux dispositions que comportent les mesures susvisées ou
- d. de renoncer à cette activité ou d'y mettre fin.

2. Lorsque la protection d'une zone Natura 2000 rend nécessaire l'exécution immédiate d'une décision au sens du paragraphe 1, le gouvernement provincial peut notifier sa décision oralement à celui qui exerce ou entend exercer l'activité en question. Le gouvernement provincial consigne la décision par écrit dans les meilleurs délais et l'envoie ou la remet aux intéressés.

[...]

4. Il est interdit d'agir en violation d'une obligation au sens des paragraphes 1 ou 3. »

23 Aux termes de l'article 2.7, paragraphe 2, de la Wnb :

« Sauf autorisation du gouvernement provincial, il est interdit de réaliser les projets ou d'exercer d'autres activités qui, eu égard aux objectifs de conservation fixés pour une zone Natura 2000, sont susceptibles de détériorer la qualité des habitats naturels ou des habitats d'espèces dans cette zone ou d'avoir un effet perturbateur significatif sur les espèces pour lesquelles cette zone a été désignée. »

24 L'article 2.9, paragraphes 3 et 4, de cette loi énonce :

« 3. L'interdiction visée à l'article 2.7, paragraphe 2, ne s'applique pas aux projets et autres activités, relevant de catégories de projets ou autres activités désignées par les conseils provinciaux par voie réglementaire, lorsque les règles fixées par voie de règlement ou en application d'un règlement sont respectées pour le projet ou l'activité en cause.

[...]

4. Peuvent exclusivement être désignées conformément au paragraphe 3 :

- a. les catégories de projets au sens de l'article 2.7, paragraphe 3, sous a), à l'égard desquels il peut d'emblée être exclu, sur la base de données objectives, que, seuls ou en combinaison avec d'autres plans ou projets, ils porteront atteinte aux caractéristiques naturelles d'une zone Natura 2000 ;
- b. les catégories d'autres activités au sens de l'article 2.7, paragraphe 3, sous b), à l'égard desquelles il est d'emblée tenu compte des conséquences que, eu égard aux objectifs de conservation fixés pour une zone Natura 2000, elles sont susceptibles d'avoir pour la zone concernée. »

25 L'article 3.7.8.1 de l'arrêté du gouvernement de la province de Gueldre en matière d'environnement et l'article 3.2.1 de l'arrêté du gouvernement de la province du Limbourg en matière d'environnement, entrés en vigueur respectivement les 3 février 2017 et 26 avril 2017, prévoient tous deux que l'interdiction de l'article 2.7, paragraphe 2, de la Wnb ne s'applique pas aux projets de « pâturage de bétail » et « d'épandage d'effluents sur ou dans le sol ».

Les litiges au principal et les questions préjudicielles

Considérations communes aux affaires C-293/17 et C-294/17

- 26 Les affaires au principal concernent des régimes d'agrément d'activités agricoles entraînant des dépôts d'azote dans des zones protégées par la directive « habitats ».
- 27 La juridiction de renvoi souligne que, sur les 162 sites Natura 2000 désignés aux Pays-Bas, 118 connaissent un problème de dépôts excessifs d'azote, dont la principale source nationale d'émission est l'élevage.
- 28 Cette juridiction fait observer que ces dépôts d'azote excessifs constituent un problème pour la réalisation des objectifs de conservation des richesses naturelles sensibles à l'azote dans les zones Natura 2000. En particulier, les importants dépôts entraînent la formation d'une couverture d'azote, en conséquence de laquelle, dans de nombreuses régions, les valeurs de dépôts dits « critiques » pour les types d'habitats désignés sont largement dépassées. Le dépassement de la valeur critique des dépôts signifie qu'il ne peut plus être exclu à l'avance qu'il existe un risque que la qualité des types d'habitats soit affectée négativement par l'influence acidifiante et/ou eutrophique des dépôts d'azote.
- 29 Ladite juridiction précise qu'une approche programmatique a été élaborée par le Royaume des Pays-Bas afin de résoudre le problème des dépôts d'azote excessifs dans les sites naturels. Le *Programma Aanpak Stikstof 2015-2021* (programme de lutte contre les dépôts d'azote pour 2015-2021, ci-après le « PAS »), entré en vigueur le 1^{er} juillet 2015, procède de cette démarche.
- 30 Le PAS poursuit un double objectif. Il vise, d'une part, à conserver et, au besoin, à restaurer les zones Natura 2000 dont il établit la liste afin d'atteindre un niveau favorable de conservation à l'échelle nationale ainsi que, d'autre part, à permettre le maintien ou le développement d'activités économiques sources de dépôts d'azote dans ces zones. Ce programme repose également sur la prémisse selon laquelle les dépôts d'azote vont se réduire et la moitié de cette réduction offrira une marge dite « de dépôt » pour de nouvelles activités économiques.
- 31 La méthode sous-jacente du PAS se fonde sur la détermination de valeurs critiques de dépôts pour chaque site Natura 2000 et pour les types d'habitats identifiés. Ces valeurs critiques de dépôts constituent des limites au-delà desquelles il existe un risque que la qualité de l'habitat soit affectée de manière significative par l'influence polluante ou acidifiante des dépôts d'azote.
- 32 Toute zone Natura 2000 reprise dans le PAS est soumise à une analyse distincte. Effectuées à l'échelle de l'hectare, ces analyses constituent, avec la partie générale de l'évaluation appropriée du PAS à l'échelle de la zone, l'« évaluation appropriée », au sens de l'article 6, paragraphe 3, de la directive « habitats ». Dès son entrée en vigueur, le PAS et l'évaluation appropriée sur laquelle il est basé, ainsi que la réglementation dont ce programme est assorti, peuvent être utilisés pour l'octroi d'agréments relatifs à des activités engendrant des dépôts d'azote.
- 33 La juridiction de renvoi explique que le PAS comprend également des mesures de restauration spécifiques par zone, telles que des mesures hydrologiques et des mesures supplémentaires en faveur de la végétation, ainsi que des mesures à la source, telles que celles visant les étables, les modes d'épandage pauvres en émission ainsi que des mesures concernant le fourrage et la gestion. Lesdites mesures permettraient d'envisager une amélioration de la résistance de la nature et une diminution additionnelle des dépôts d'azote par rapport à la diminution déjà obtenue au moyen de mesures exogènes, adoptées en dehors du PAS, et permettant des diminutions autonomes.

- 34 Cette juridiction précise encore que, pour les procédures d'agrément, la réglementation accompagnant le PAS distingue trois catégories de projets. Premièrement, la nécessité d'obtenir une autorisation ne s'applique pas lorsqu'il s'agit d'un projet ou d'un autre acte qui provoque un dépôt d'azote de moins de 0,05 mol N/ha/an. Deuxièmement, les projets et les autres actes provoquant un dépôt d'azote de plus de 0,05 mol N/ha/an, mais de moins de 1 mol N/ha/an, sont également permis sans autorisation préalable, mais ils doivent obligatoirement être notifiés. Troisièmement, les projets et les autres actes provoquant un dépôt d'azote dépassant le seuil de 1 mol N/ha/an sont intégralement soumis à l'obligation d'autorisation.
- 35 Dans cette dernière hypothèse, l'autorité saisie doit examiner si l'activité pour laquelle une telle demande a été introduite entraînera une augmentation des dépôts d'azote. À cet égard, le point déterminant est de savoir si la situation que créerait le nouveau projet ou la nouvelle activité entraîne un accroissement des dépôts par rapport à la situation précédant la délivrance d'une autorisation ou par rapport au dépôt le plus élevé effectivement provoqué au cours de la période allant du 1^{er} janvier 2012 au 31 décembre 2014. Si le projet ou l'activité envisagé ne provoque pas un accroissement des dépôts d'azote, l'autorité peut délivrer l'autorisation au titre de la Nbw 1998 en se référant à l'évaluation appropriée sur laquelle est basé le PAS. Dans cette hypothèse, les dépôts provoqués par le projet ou l'activité envisagé font partie des dépôts analysés dans cette évaluation appropriée. Si ce projet ou cette activité entraîne une augmentation des dépôts d'azote, l'autorité compétente peut délivrer l'autorisation si une marge de croissance économique est disponible à cette fin.
- 36 Un calcul de l'impact de ces mesures a démontré que les dépôts d'azote diminueront d'environ 13,4 kilotonnes/an d'ici à l'année 2020 en comparaison de l'hypothèse dans laquelle un programme tel que le PAS ne serait pas mis en œuvre. Afin de disposer d'une marge de sécurité, seuls 6,4 kilotonnes/an ont été pris en compte dans le PAS. S'agissant de la marge de croissance économique, 60 % au maximum peuvent être attribués durant les trois premières années du PAS et 40 % peuvent l'être au cours de la seconde moitié de la durée de celui-ci.
- 37 La juridiction de renvoi explique de surcroît que, en vue de déterminer la situation en matière de dépôts d'azote, de surveiller leur évolution et de déterminer la situation en matière d'octroi de ces agréments, les autorités compétentes ont élaboré des instruments parmi lesquels figure le logiciel Aeries, consultable en ligne sur le site internet www.aeries.nl.
- 38 Parmi les six modules de ce logiciel, Aeries Calculator rend possible un processus de décision partiellement automatisé. Pour ce faire, il calcule la contribution en matière de dépôts d'azote en provenance de sources d'émission qu'un utilisateur introduit ou importe dans le système et est utilisé pour déterminer si un projet ou une activité est susceptible de provoquer, par des dépôts d'azote, une détérioration ou une perturbation significative d'un habitat sensible à l'azote situé dans une zone Natura 2000. Par ailleurs, il enregistre en permanence la marge de dépôt et la marge de croissance économique disponibles par zone relevant du PAS.
- 39 Enfin, si le programme de surveillance en démontrait la nécessité, des mesures à la source ainsi que des mesures de restauration pourraient être remplacées ou ajoutées au PAS et la marge de croissance économique à attribuer pourrait être ajustée.

L'affaire C-294/17

- 40 Le 14 décembre 2015, le gouvernement de la province du Brabant-Septentrional a délivré six autorisations de création ou d'extension d'exploitations agricoles, qui occasionnent des dépôts d'azote notamment sur les zones Natura 2000 Groote Peel et Deurnsche Peel & Mariapeel. Lesdites zones ont été désignées pour les Hautes Fagnes, qui est un type d'habitat naturel sensible à l'azote. Ces décisions autorisent, à l'exception d'une seule, une augmentation, dans des proportions variables, des dépôts d'azote dans chacune de ces exploitations.

- 41 Ce gouvernement a délivré les autorisations en application, notamment, du PAS et des mesures introduites pour sa mise en œuvre à partir du 1^{er} juillet 2015 dans la Nbw 1998 ainsi que dans le règlement APA.
- 42 En ce qui concerne l'une des exploitations en cause, ledit gouvernement a accordé l'autorisation parce que le projet n'entraînait aucune augmentation des dépôts d'azote par rapport aux valeurs réellement atteintes avant l'adoption du PAS. Il a jugé que les dépôts occasionnés par les activités existantes étaient appropriés aux fins du PAS en tant que partie des dépôts dans les sols. Pour accorder l'autorisation, il s'est référé à l'évaluation appropriée réalisée aux fins du PAS.
- 43 S'agissant des autres exploitations, les autorisations litigieuses portent sur des activités qui entraînent une augmentation des dépôts d'azote par rapport aux valeurs effectivement atteintes ou autorisées avant l'entrée en vigueur du PAS. Dans la mesure où ces activités entraînent des dépôts d'azote dépassant la valeur seuil ou limite, de 0,05 mol N/ha/an ou de 1 mol N/ha/an, applicable à la zone Natura 2000 concernée, une marge de croissance économique a été attribuée pour l'augmentation des dépôts d'azote. Le même gouvernement a délivré les autorisations en se référant à l'évaluation appropriée réalisée aux fins du PAS.
- 44 Le Stichting Werkgroep Behoud de Peel a introduit un recours contre les six autorisations en cause parce qu'il considère que le gouvernement de la province du Brabant-Septentrional ne pouvait pas les délivrer en application de la réglementation nationale, dans la mesure où celle-ci ne constituait pas une transposition correcte de l'article 6 de la directive « habitats ».
- 45 À cet égard, cette organisation de défense de l'environnement estime, tout d'abord, qu'un programme ne peut pas remplacer l'évaluation individuelle qu'exige l'article 6, paragraphe 3, de cette directive pour les projets susceptibles d'avoir une incidence significative sur des zones Natura 2000. Elle affirme, ensuite, que les dépôts en deçà du seuil ou du plafond fixé par la réglementation nationale peuvent avoir des effets significatifs. Celle-ci ajoute que l'évaluation appropriée qui est à la base du PAS n'est pas conforme à ladite directive, dont l'article 6, paragraphes 1 et 2, impose l'adoption de mesures de conservation appropriées. Elle considère, de surcroît, que cette évaluation comporte des mesures à la source et des mesures de restauration à caractère compensatoire et, enfin, elle juge incompatible avec l'article 6 de la directive « habitats » que la marge de croissance économique puisse être attribuée avant que les mesures n'aient produit des effets positifs.
- 46 Le gouvernement de la province du Brabant-Septentrional est d'avis que le PAS et la réglementation dont il est assorti assurent une transposition correcte de l'article 6 de la directive « habitats ». Conformément à cet article, le PAS contiendrait une évaluation d'une éventuelle pollution à l'azote au regard des objectifs de conservation dans toutes les zones Natura 2000 contenant un patrimoine naturel sensible à cet élément.
- 47 Pour toutes ces zones, les auteurs de l'évaluation en cause auraient recherché si, d'un point de vue scientifique, il n'existait aucun doute raisonnable quant aux faits que, nonobstant l'attribution d'une marge de dépôt et d'une marge de croissance économique pour des projets et des activités, et compte tenu des mesures à la source et des mesures de restauration que contient le PAS, les objectifs de conservation du patrimoine naturel sensible à l'azote seront atteints et que la conservation de celui-ci sera garantie. La marge de dépôt et la marge de croissance économique attribuées pour tous les projets et activités rendus possibles par le PAS auraient été évaluées de manière appropriée. Il résulterait de cette évaluation que la qualité des types d'habitat ne se détériorera pas et qu'il ne sera pas porté atteinte aux caractéristiques naturelles des zones Natura 2000.
- 48 En tout état de cause, selon le gouvernement de la province du Brabant-Septentrional, rien n'autoriserait à déduire de la jurisprudence de la Cour que la directive « habitats » n'admet pas une approche programmatique.

49 Dans ces conditions, le Raad van State (Conseil d'État, Pays-Bas) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

- « 1) L'article 6, paragraphes 2 et 3, de la directive ["habitats"] fait-il obstacle à une réglementation [...] visant à ce que des projets et autres activités qui occasionnent des dépôts d'azote qui n'atteignent pas un certain seuil ou ne dépassent pas un certain plafond soient exonérés de l'obligation d'autorisation et puissent donc être menés sans autorisation individuelle, compte tenu du fait que les conséquences cumulées de tous les projets et autres activités qui peuvent faire usage de la réglementation [...] ont été évaluées de manière appropriée en vue de l'adoption de cette réglementation ?
- 2) L'article 6, paragraphes 2 et 3, de la directive "habitats" s'oppose-t-il à ce que l'évaluation appropriée réalisée aux fins d'un programme dans lequel une quantité totale déterminée de dépôts d'azote a été évaluée serve de base à l'octroi d'une autorisation (individuelle) pour un projet ou une autre activité entraînant des dépôts d'azote qui entrent dans la marge de dépôt évaluée dans le cadre de ce programme ?
- 3) Les effets positifs que des mesures de conservation et des mesures appropriées qui ont été adoptées pour des aires existantes de types d'habitat et de biotopes en exécution des obligations résultant de l'article 6, paragraphes 1 et 2, de la directive ["habitats"] peuvent-ils être pris en considération dans l'évaluation appropriée au sens de l'article 6, paragraphe 3, de la directive ["habitats"] qui a été réalisée aux fins d'un programme tel que le [PAS] ?
- 3a) En cas de réponse affirmative à la troisième question : les effets positifs de mesures de conservation et de mesures appropriées peuvent-ils être pris en considération dans une évaluation appropriée réalisée aux fins d'un programme lorsque, au moment de la réalisation de l'évaluation appropriée, ces mesures n'avaient pas encore été mises en œuvre et que leurs effets positifs n'étaient pas encore intervenus ?

Est-il pertinent à cet égard que l'évaluation appropriée contienne des constatations définitives concernant les effets de ces mesures, constatations basées sur les connaissances scientifiques les plus avancées, que l'exécution et le résultat de ces mesures fassent l'objet de bilans réguliers et que, lorsqu'il résulte d'un bilan que les effets sont moins favorables que l'hypothèse sur laquelle était fondée l'évaluation appropriée, des mesures d'ajustement soient prises au besoin ?

- 4) Les effets positifs de la diminution autonome des dépôts d'azote qui se manifestera au cours de la période de validité du [PAS] peuvent-ils être pris en considération dans l'évaluation appropriée au sens de l'article 6, paragraphe 3, de la directive ["habitats"] ?

Est-il pertinent à cet égard que l'évaluation appropriée contienne des constatations définitives concernant les effets de ces mesures, constatations basées sur les connaissances scientifiques les plus avancées, que la diminution autonome des dépôts d'azote fasse l'objet de bilans réguliers et que, lorsqu'il résulte d'un bilan que les effets sont moins favorables que l'hypothèse sur laquelle était fondée l'évaluation appropriée, des mesures d'ajustement soient prises au besoin ?

- 5) Des mesures de restauration qui ont été adoptées dans le cadre du [PAS] et qui ont pour objet d'empêcher qu'un facteur polluant déterminé, tel qu'un dépôt d'azote, puisse avoir des conséquences dommageables pour des aires existantes de types d'habitats ou des biotopes peuvent-elles être qualifiées de mesures de protection au sens du point 28 de l'arrêt [du 15 mai 2014, Briels e.a. (C-521/12, EU:C:2014:330)], qui peuvent être prises en considération dans une évaluation appropriée, au sens de l'article 6, paragraphe 3, de la directive ["habitats"] ?

- 5a) En cas de réponse affirmative à la cinquième question : les effets positifs de mesures de protection dont il peut être tenu compte dans l'évaluation appropriée peuvent-ils être pris en considération dans celle-ci lorsque, au moment où elle a été réalisée, ces mesures n'avaient pas encore été mises à exécution et n'avaient pas encore produit leurs effets positifs ?

Est-il pertinent à cet égard que l'évaluation appropriée contienne des constatations définitives concernant les effets de ces mesures, constatations basées sur les connaissances scientifiques les plus avancées, que l'exécution et le résultat de ces mesures fassent l'objet de bilans réguliers et que, lorsqu'il résulte d'un bilan que les effets sont moins favorables que l'hypothèse sur laquelle était fondée l'évaluation appropriée, des mesures d'ajustement soient prises au besoin ? »

L'affaire C-293/17

- 50 Par décision du 23 juin 2015, le gouvernement de la province de Gueldre a rejeté comme non fondée la réclamation introduite par des organismes de défense de l'environnement, à savoir la Coöperatie Mobilisation for the Environment et la Vereniging Leefmilieu, contre la décision de ce gouvernement de ne pas sanctionner les activités d'une entreprise d'élevage engendrant des dépôts d'azote dans des zones Natura 2000. Par trois décisions du 14 juillet 2015, le gouvernement de la province du Limbourg a également rejeté comme non fondées des réclamations analogues s'agissant d'activités identiques. Les litiges devant la juridiction de renvoi portent sur ces quatre décisions.
- 51 L'exonération de l'obligation d'autorisation en faveur du pâturage de bétail et de l'épandage d'effluents sur et dans le sol n'étant entrée en vigueur qu'après l'adoption de ces décisions, à savoir, dans un premier temps, en application de la Nbw 1998 et, après le 1^{er} janvier 2017, en application de la Wnb, les gouvernements provinciaux demandent que cette réglementation soit prise en considération dans le traitement des recours. Selon la juridiction de renvoi, ces recours doivent être en effet examinés sur la base de l'arrêté du gouvernement de la province de Gueldre en matière d'environnement et de celui du gouvernement du Limbourg en matière d'environnement. Ladite juridiction indique encore que l'évaluation appropriée sur laquelle est fondée l'exonération prévue dans ces arrêtés est celle réalisée aux fins du PAS dans son ensemble.
- 52 La Coöperatie Mobilisation for the Environment UA et la Vereniging Leefmilieu font valoir devant la juridiction de renvoi que les activités des entreprises agricoles sont de nature à détériorer la qualité de l'habitat et sont, dès lors, soumises à l'obligation d'obtenir une autorisation en vertu de l'article 19d, paragraphe 1, de la Nbw 1998.
- 53 Les gouvernements de la province du Limbourg et de la province de Gueldre allèguent que faire paître du bétail et épandre du lisier sont certes des « autres activités », au sens de l'article 19d, paragraphe 1, de la Nbw 1998, mais qu'il ne résulte de cette disposition aucune obligation d'obtenir une autorisation pour l'exercice de ces autres activités parce que rien ne laisse supposer qu'elles auront des conséquences pour les zones Natura 2000.
- 54 Ces gouvernements observent que, aux termes de l'évaluation appropriée réalisée en vue de l'adoption du PAS, il est exclu que le pâturage et l'épandage à l'échelle pratiquée au cours de l'année 2014 aient des conséquences significatives et que, en moyenne, une augmentation des dépôts d'azote résultant de ces activités peut être exclue après l'année 2014.
- 55 Plus particulièrement, le gouvernement de la province du Limbourg semble se fonder sur la considération qu'aussi bien le pâturage que l'épandage constituent des « utilisations existantes » au sens de la Nbw 1998 et étaient donc licites avant que l'article 6 de la directive « habitats » ne devienne applicable aux zones Natura 2000 concernées.

56 La juridiction de renvoi précise que, outre les interrogations formulées dans l'affaire C-294/17, le renvoi préjudiciel dans l'affaire C-293/17 soulève, d'une part, le point de savoir si l'activité qui consiste à faire paître du bétail et à épandre du lisier doit être qualifiée de projet, au sens de l'article 6, paragraphe 3, de la directive « habitats », et s'il est compatible avec l'article 6, paragraphes 2 et 3, de cette directive d'accorder une exonération permettant à une entreprise d'exercer une activité sans autorisation individuelle. D'autre part, ladite juridiction se demande si, dès lors qu'il s'agit de la seule mesure appropriée permettant d'intervenir à l'égard d'activités existantes ou futures qui peuvent détériorer ou endommager un site naturel de manière significative, le pouvoir d'imposer des obligations prévu à l'article 2.4 de la Wnb est suffisant pour garantir le respect de l'article 6, paragraphe 2, de la directive « habitats ».

57 Dans ces conditions, le Raad van State (Conseil d'État) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

« 1) Une activité qui ne relève pas de la notion de projet au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 2, sous a), de la directive [EIE] parce qu'elle n'est pas une intervention physique dans le milieu naturel peut-elle être un projet au sens de l'article 6, paragraphe 3, de la directive ["habitats"] au motif que cette activité est susceptible d'avoir des conséquences significatives pour une zone Natura 2000 ?

2) S'il est admis que l'épandage d'effluents sur ou dans le sol est un projet, faut-il alors, lorsque cet épandage a eu lieu de manière légale avant que l'article 6, paragraphe 3, de la directive ["habitats"] ne devienne applicable à une zone Natura 2000 et qu'il est toujours pratiqué actuellement, considérer qu'il s'agit d'un seul et même projet, même si cet épandage n'a pas toujours été effectué sur les mêmes parcelles, dans les mêmes quantités et suivant les mêmes techniques ?

Est-il pertinent pour déterminer s'il s'agit d'un seul et même projet que les dépôts d'azote occasionnés par l'épandage d'effluents sur ou dans le sol n'aient pas augmenté après que l'article 6, paragraphe 3, de la directive ["habitats"] est devenu applicable à la zone Natura 2000 ?

3) L'article 6, paragraphe 3, de la directive ["habitats"] fait-il obstacle à une réglementation [...] qui a pour objet d'exonérer de l'obligation d'autorisation une activité qui est indissolublement liée à un projet et qui doit dès lors être elle aussi considérée comme un projet, [tel] le pâturage de bétail dans un élevage de vaches laitières, exonération grâce à laquelle aucune autorisation individuelle n'est requise pour l'exercice de cette activité, étant entendu que les conséquences de l'activité licite sans autorisation ont été jugées appropriées lors de l'adoption de cette réglementation [...] ?

3a) L'article 6, paragraphe 3, de la directive ["habitats"] fait-il obstacle à une réglementation [...] visant à exonérer de l'obligation d'autorisation une catégorie déterminée de projets, [tel] l'épandage d'effluents sur ou dans le sol, exonération grâce à laquelle cette activité est licite sans autorisation individuelle, étant entendu que les conséquences des projets permis sans autorisation ont été jugées appropriées lors de l'adoption de cette réglementation [...] ?

4) L'évaluation appropriée sur laquelle est fondée l'exonération de l'obligation d'autorisation prévue en faveur du pâturage de bétail et de l'épandage d'effluents sur ou dans le sol, évaluation dans laquelle les auteurs se sont basés sur l'ampleur et l'intensité, effectives et escomptées, de ces activités et ont conclu que, en moyenne, une augmentation des dépôts d'azote causée par ces activités pouvait être exclue, est-elle conforme aux exigences de l'article 6, paragraphe 3, de la directive ["habitats"] ?

4a) Est-il pertinent à cet égard que l'exonération de l'obligation d'autorisation soit liée au [PAS], lequel est fondé sur la prémisse d'une diminution de la quantité totale de dépôts d'azote effectués dans des sites naturels sensibles à l'azote situés dans des zones Natura 2000 et que l'évolution des dépôts d'azote dans les zones Natura 2000 fassent, dans le cadre de ce programme, l'objet de

bilans annuels et que, au besoin, des mesures d'ajustement soient prises lorsqu'il apparaît que la réduction est moindre que celle qui avait été retenue dans l'évaluation appropriée réalisée aux fins de ce programme ?

- 5) Les effets positifs que des mesures de conservation et des mesures appropriées qui ont été adoptées pour des aires existantes de types d'habitat et de biotopes en exécution des obligations résultant de l'article 6, paragraphes 1 et 2, de la directive ["habitats"] peuvent-ils être pris en considération dans l'évaluation appropriée au sens de l'article 6, paragraphe 3, de [cette] directive [...] qui a été réalisée aux fins d'un programme tel que le [PAS] ?

- 5a) En cas de réponse affirmative à la cinquième question : les effets positifs de mesures de conservation et de mesures appropriées peuvent-ils être pris en considération dans une évaluation appropriée réalisée aux fins d'un programme lorsque, au moment de la réalisation de l'évaluation appropriée, ces mesures n'avaient pas encore été mises en œuvre et que leurs effets positifs n'étaient pas encore intervenus ?

Est-il pertinent à cet égard que l'évaluation appropriée contienne des constatations définitives concernant les effets de ces mesures, constatations basées sur les connaissances scientifiques les plus avancées, que l'exécution et le résultat de ces mesures fassent l'objet de bilans réguliers et que, lorsqu'il résulte d'un bilan que les effets sont moins favorables que l'hypothèse sur laquelle était fondée l'évaluation appropriée, des mesures d'ajustement soient prises au besoin ?

- 6) Les effets positifs de la diminution autonome des dépôts d'azote qui se manifestera au cours de la période de validité du [PAS] peuvent-ils être pris en considération dans l'évaluation appropriée au sens de l'article 6, paragraphe 3, de la directive ["habitats"] ?

Est-il pertinent à cet égard que l'évaluation appropriée contienne des constatations définitives concernant les effets de ces mesures, constatations basées sur les connaissances scientifiques les plus avancées, que la diminution autonome des dépôts d'azote fasse l'objet de bilans réguliers et que, lorsqu'il résulte d'un bilan que les effets sont moins favorables que l'hypothèse sur laquelle était fondée l'évaluation appropriée, des mesures d'ajustement soient prises au besoin ?

- 7) Des mesures de restauration qui ont été adoptées dans le cadre du [PAS] et qui ont pour objet d'empêcher qu'un facteur polluant déterminé, tel qu'un dépôt d'azote, puisse avoir des conséquences dommageables pour des aires existantes de types d'habitats ou des biotopes, peuvent-elles être qualifiées de mesures de protection au sens du point 28 de l'arrêt [du 15 mai 2014, Briels e.a. (C-521/12, EU:C:2014:330)], qui peuvent être prises en considération dans une évaluation appropriée au sens de l'article 6, paragraphe 3, de la directive ["habitats"] ?

- 7a) En cas de réponse affirmative à la septième question : les effets positifs de mesures de protection dont il peut être tenu compte dans l'évaluation appropriée peuvent-elles être prises en considération dans celle-ci lorsque, au moment où elle a été réalisée, ces mesures n'avaient pas encore été mises à exécution et n'avaient pas encore produit leurs effets positifs ?

Est-il pertinent à cet égard que l'évaluation appropriée contienne des constatations définitives concernant les effets de ces mesures, constatations basées sur les connaissances scientifiques les plus avancées, que l'exécution et le résultat de ces mesures fassent l'objet de bilans réguliers et que, lorsqu'il résulte d'un bilan que les effets sont moins favorables que l'hypothèse sur laquelle était fondée l'évaluation appropriée, des mesures d'ajustement soient prises au besoin ?

8) Le pouvoir d'imposer des obligations que l'article 2.4 de la [Wnb] confère à l'autorité compétente et dont celle-ci doit faire usage lorsque les objectifs de conservation d'une zone Natura 2000 l'exigent est-il un instrument préventif suffisant de mise en œuvre de l'article 6, paragraphe 2, de la directive ["habitats"] en ce qui concerne le pâturage de bétail et l'épandage d'effluents sur ou dans le sol ? »

58 Par décision du président de la Cour du 19 juin 2017, d'une part, les affaires C-293/17 et C-294/17 ont été jointes aux fins de la procédure écrite et orale ainsi que de l'arrêt, et, d'autre part, il a été fait droit à la demande de traitement prioritaire formulée par la juridiction de renvoi pour celles-ci.

Sur les questions préjudicielles

Sur la première question dans l'affaire C-293/17

59 Par la première question dans l'affaire C-293/17, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 6, paragraphe 3, de la directive « habitats » doit être interprété en ce sens que les activités de pâturage de bétail et d'épandage d'effluents sur ou dans le sol à proximité de zones Natura 2000 peuvent être qualifiées de « projet », au sens de cette disposition, au motif qu'elles sont susceptibles d'avoir des conséquences significatives pour lesdites zones, même dans l'hypothèse où ces activités, en ce qu'elles ne représenteraient pas une intervention physique dans le milieu naturel, ne constitueraient pas un « projet », au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 2, sous a), de la directive EIE.

60 En premier lieu, il importe de relever que, si la directive « habitats » ne contient pas de définition de la notion de « projet », il ressort de la jurisprudence de la Cour que la notion de « projet », au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 2, sous a), de la directive EIE, est pertinente en vue de dégager celle issue de la directive « habitats » (voir, en ce sens, arrêt du 14 janvier 2010, Stadt Papenburg, C-226/08, EU:C:2010:10, point 38 et jurisprudence citée).

61 En l'occurrence, la juridiction de renvoi se demande si les activités de pâturage de bétail et d'épandage d'effluents sur ou dans le sol sont à inclure dans la notion de « projet », au sens de l'article 6, paragraphe 3, de la directive « habitats », dans la mesure où la Cour aurait précisé, au point 24 de l'arrêt du 17 mars 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest e.a. (C-275/09, EU:C:2011:154), que le renouvellement d'une autorisation existante ne peut, en l'absence de travaux ou d'interventions modifiant la réalité physique du site, être qualifié de « projet », au sens des dispositions ayant précédé l'article 1^{er}, paragraphe 2, sous a), de la directive EIE.

62 À cet égard, il y a lieu de relever que, dans cet arrêt, la Cour, en formulant la condition relative à l'existence de travaux ou d'interventions modifiant la réalité physique du site, a précisé la définition de la notion de « projet », au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 2, de la directive 85/337, et, notamment, l'exigence d'une « intervention dans le milieu naturel » y figurant.

63 Or, force est de constater que les exigences relatives aux « travaux » ou aux « interventions modifiant la réalité physique » ou encore à une « intervention dans le milieu naturel » ne se retrouvent pas à l'article 6, paragraphe 3, de la directive « habitats », cette dernière disposition exigeant une évaluation appropriée, notamment lorsqu'un projet est susceptible d'affecter un site « de manière significative ».

64 Ainsi, l'article 1^{er}, paragraphe 2, sous a), de la directive EIE définit la notion de « projet », au sens de celle-ci, en y rattachant des conditions non spécifiées dans la disposition équivalente de la directive « habitats ».

- 65 Dans le même ordre d'idées, il ressort de la jurisprudence de la Cour que, dans la mesure où la définition de la notion de « projet » résultant de la directive 85/337 est plus restrictive que celle résultant de la directive « habitats », si une activité relève de la directive 85/337, celle-ci doit, à plus forte raison, relever de la directive « habitats » (voir, en ce sens, arrêt du 7 septembre 2004, Waddenvereniging et Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482, points 26 et 27).
- 66 Il s'ensuit que, si une activité est considérée comme un « projet », au sens de la directive EIE, elle est susceptible de constituer un « projet », au sens de la directive « habitats ». Toutefois, le simple fait qu'une activité ne puisse pas être qualifiée de « projet », au sens de la directive EIE, ne suffit pas, en lui-même, pour en inférer qu'elle ne puisse pas relever de la notion de « projet », au sens de la directive « habitats ».
- 67 En second lieu, afin de déterminer si les activités de pâturage de bétail et d'épandage d'effluents sur ou dans le sol sont susceptibles d'être qualifiées de « projet », au sens de l'article 6, paragraphe 3, de la directive « habitats », il importe d'examiner si de telles activités sont susceptibles d'affecter de manière significative un site protégé.
- 68 En effet, aux termes du dixième considérant de la directive « habitats », tout plan ou programme susceptible d'affecter de manière significative les objectifs de conservation d'un site qui a été désigné ou qui le sera dans le futur doit faire l'objet d'une évaluation appropriée. Ce considérant trouve son expression à l'article 6, paragraphe 3, de cette directive, qui prévoit notamment qu'un plan ou un projet susceptible d'affecter le site concerné de manière significative ne peut être autorisé sans une évaluation préalable de ses incidences sur celui-ci (arrêt du 12 avril 2018, People Over Wind et Sweetman, C-323/17, EU:C:2018:244, point 28 ainsi que jurisprudence citée).
- 69 En l'occurrence, il résulte des constatations de la juridiction de renvoi, décrites au point 27 du présent arrêt, qu'un grand nombre des sites Natura 2000 situés aux Pays-Bas connaît un problème de dépôts excessifs d'azote, et que la principale source nationale d'émission est le secteur agricole.
- 70 Dans ce contexte, et ainsi que M^{me} l'avocate générale l'a relevé aux points 117 et 126 de ses conclusions, il importe d'examiner si des activités telles que l'épandage d'effluents sur ou dans le sol ainsi que le pâturage de bétail sont compatibles avec les objectifs de conservation des sites protégés dans les provinces de Gueldre et du Limbourg ou si elles peuvent affecter ces sites de manière significative.
- 71 En outre, ainsi que l'a en substance relevé M^{me} l'avocate générale au point 118 de ses conclusions, il ne saurait être exclu que les activités de pâturage de bétail et d'épandage d'effluents sur ou dans le sol relèvent, en tout état de cause, de la notion de « projet », au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 2, sous a), de la directive EIE.
- 72 En effet, en ce qui concerne l'épandage d'effluents, une telle activité peut modifier les propriétés du sol en l'enrichissant en nutriments et ainsi constituer une intervention modifiant la réalité physique du site, au sens dudit article 1^{er}, paragraphe 2, sous a), et, s'agissant du pâturage du bétail, l'installation d'un pâturage pourrait correspondre à la « réalisation de travaux de construction ou d'autres installations ou ouvrages » au sens de cette même disposition, notamment si une telle réalisation implique, dans les circonstances de l'espèce, un développement inévitable ou programmé d'un tel pâturage, ce qu'il incombe à la juridiction de renvoi de vérifier.
- 73 Eu égard aux considérations qui précèdent, il convient de répondre à la première question dans l'affaire C-293/17 que l'article 6, paragraphe 3, de la directive « habitats » doit être interprété en ce sens que les activités de pâturage de bétail et d'épandage d'effluents sur ou dans le sol à proximité de zones Natura 2000 peuvent être qualifiées de « projet », au sens de cette disposition, même dans l'hypothèse où ces activités, en ce qu'elles ne représenteraient pas une intervention physique dans le milieu naturel, ne constitueraient pas un « projet », au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 2, sous a), de la directive EIE.

Sur la deuxième question dans l'affaire C-293/17

- 74 Par la deuxième question dans l'affaire C-293/17, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 6, paragraphe 3, de la directive « habitats » doit être interprété en ce sens qu'une activité récurrente, telle que l'épandage d'effluents sur ou dans le sol, autorisée en vertu du droit national avant l'entrée en vigueur de cette directive, peut être considérée comme un seul et même projet, au sens de ladite disposition, avec pour conséquence que ladite activité ne relève pas du champ d'application de cette même disposition.
- 75 Afin de répondre aux interrogations de la juridiction de renvoi, il convient de rappeler que, en vertu de l'article 6, paragraphe 3, première phrase, de la directive « habitats », aucun projet susceptible d'affecter le site concerné de manière significative ne peut être autorisé sans une évaluation préalable de ses incidences sur celui-ci.
- 76 Dans la mesure où l'activité d'épandage d'effluents sur ou dans le sol à proximité de zones Natura 2000 peut être qualifiée de « projet », au sens de l'article 6, paragraphe 3, de la directive « habitats », il y a lieu d'examiner l'incidence, sur l'applicabilité de cette disposition, de la circonstance que cette activité récurrente a été autorisée en vertu du droit national avant l'entrée en vigueur de cette directive.
- 77 À cet égard, la Cour a déjà précisé qu'une telle circonstance ne constitue pas, en elle-même, un obstacle à ce qu'une telle activité puisse être considérée, lors de chaque intervention ultérieure, comme un projet distinct au sens de cette directive, au risque de soustraire cette activité de façon permanente à toute évaluation préalable de ses incidences sur le site concerné au sens de cet article 6, paragraphe 3 (voir, en ce sens, arrêt du 14 janvier 2010, Stadt Papenburg, C-226/08, EU:C:2010:10, points 41 et 42).
- 78 Cela étant, si, eu égard notamment à leur récurrence, à leur nature ou à leurs conditions d'exécution, certaines activités doivent être regardées comme constituant une opération unique, ces activités peuvent être considérées comme un seul et même projet au sens de l'article 6, paragraphe 3, de la directive « habitats » (voir, en ce sens, arrêt du 14 janvier 2010, Stadt Papenburg, C-226/08, EU:C:2010:10, point 47).
- 79 En l'occurrence, ainsi que M^{me} l'avocate générale l'a relevé aux points 132 à 134 de ses conclusions, l'épandage régulier des terres agricoles procède généralement d'un objectif commun et uniforme, à savoir la culture de champs dans le cadre d'une exploitation agricole, et peut constituer une opération unique, caractérisée, dans la poursuite de cet objectif commun, par la continuité de ladite activité dans des lieux et dans des conditions d'exécution identiques.
- 80 Dans cette hypothèse, une telle opération unique, autorisée et pratiquée régulièrement avant que l'article 6, paragraphe 3, de la directive « habitats » ne devienne applicable au site en cause, peut constituer un seul et même projet au sens de cette disposition, dispensé d'une nouvelle procédure d'agrément.
- 81 La juridiction de renvoi s'interroge cependant sur l'incidence, quant à l'applicabilité de l'article 6, paragraphe 3, de la directive « habitats » et, partant, quant à l'exigence d'une « évaluation appropriée », au sens de cette disposition, du fait que, d'une part, l'épandage a lieu sur différentes parcelles, en quantités variables et suivant des techniques diverses, qui elles-mêmes évoluent au fil des ans, du fait des mutations techniques et réglementaires, et, d'autre part, les dépôts d'azote causés par l'épandage d'effluents n'aient globalement pas augmenté après l'entrée en vigueur de ladite disposition.
- 82 À cet égard, il convient de rappeler que l'article 6, paragraphe 3, de la directive « habitats » intègre le principe de précaution et permet de prévenir de manière efficace les atteintes à l'intégrité des sites protégés dues aux plans ou aux projets envisagés [arrêt du 17 avril 2018, Commission/Pologne (Forêt de Białowieża), C-441/17, EU:C:2018:255, point 118 et jurisprudence citée]. Ainsi, selon une

jurisprudence constante de la Cour, rappelée au point 68 du présent arrêt, le critère déterminant afin de décider si un nouveau projet nécessite la réalisation d'une évaluation appropriée de ses incidences réside dans la possibilité que ce projet affecte un site protégé de manière significative.

- 83 Par conséquent, en l'absence de continuité et d'identité notamment quant à ses lieux et conditions d'exécution, l'activité récurrente de l'épandage d'effluents sur ou dans le sol ne saurait être qualifiée d'un seul et même projet au sens de l'article 6, paragraphe 3, de la directive « habitats ». Le cas échéant, il pourrait s'agir de projets nouveaux nécessitant une évaluation appropriée au sens de cette disposition, la décision quant à l'obligation de réaliser une telle évaluation dépendant, dans chaque cas, du critère relatif au risque d'une atteinte significative au site protégé en raison de modifications ayant ainsi affecté une telle activité.
- 84 Ainsi, le fait que les dépôts d'azote occasionnés par l'épandage d'effluents sur ou dans le sol n'aient, dans leur ensemble, pas augmenté après l'entrée en vigueur de l'article 6, paragraphe 3, de la directive « habitats » est dépourvu de pertinence quant au point de savoir si un nouveau projet nécessite la réalisation d'une évaluation appropriée, dans la mesure où cette circonstance ne permet pas d'exclure le risque que les dépôts d'azote sur les sites protégés concernés aient augmenté et qu'ils affectent désormais l'un d'eux de manière significative.
- 85 Il convient encore d'ajouter que, même si un projet a été autorisé avant que le régime de protection prévu par la directive « habitats » ne devienne applicable au site en cause et que, dès lors, un tel projet n'était pas soumis aux prescriptions portant sur la procédure d'évaluation préalable selon l'article 6, paragraphe 3, de cette directive, son exécution tombe néanmoins sous le couvert de l'article 6, paragraphe 2, de ladite directive. Plus précisément, une activité n'est conforme à l'article 6, paragraphe 2, de la directive « habitats » que s'il est garanti qu'elle n'engendre aucune perturbation susceptible d'affecter de manière significative les objectifs de cette directive, en particulier les objectifs de conservation poursuivis par celle-ci. L'existence même d'une probabilité ou d'un risque qu'une activité sur un site protégé provoque des perturbations significatives est de nature à constituer une violation de ladite disposition (voir, en ce sens, arrêt du 14 janvier 2016, Grüne Liga Sachsen e.a., C-399/14, EU:C:2016:10, points 33, 41 et 42 ainsi que jurisprudence citée).
- 86 Eu égard aux considérations qui précèdent, il convient de répondre à la deuxième question dans l'affaire C-293/17 que l'article 6, paragraphe 3, de la directive « habitats » doit être interprété en ce sens qu'une activité récurrente, telle que l'épandage d'effluents sur ou dans le sol, autorisée en vertu du droit national avant l'entrée en vigueur de cette directive, peut être considérée comme un seul et même projet, au sens de ladite disposition, dispensé d'une nouvelle procédure d'agrément, pour autant qu'elle constitue une opération unique, caractérisée par un objectif commun, une continuité et une identité, notamment quant à ses lieux et conditions d'exécution. Si un projet unique a été autorisé avant que le régime de protection prévu par cette même disposition ne devienne applicable au site en cause, l'exécution de ce projet est néanmoins susceptible de relever de l'article 6, paragraphe 2, de cette directive.

Sur la deuxième question dans l'affaire C-294/17

- 87 À titre liminaire, il convient de rappeler que, si les paragraphes 2 et 3 de l'article 6 de la directive « habitats » visent à assurer un même niveau de protection (arrêt du 12 avril 2018, People Over Wind et Sweetman, C-323/17, EU:C:2018:244, point 24 ainsi que jurisprudence citée), ces dispositions ont un objet différent en ce que la première vise à mettre en œuvre des mesures de prévention alors que la seconde prévoit une procédure d'évaluation visant à garantir, à l'aide d'un contrôle préalable, qu'un plan ou un projet non directement lié ou nécessaire à la gestion du site concerné, mais susceptible d'affecter ce dernier de manière significative, ne soit autorisé que pour autant qu'il ne portera pas atteinte à l'intégrité de ce site [arrêt du 17 avril 2018, Commission/Pologne (Forêt de Białowieża), C-441/17, EU:C:2018:255, point 108 et jurisprudence citée].

- 88 En l'occurrence, les interrogations de la juridiction de renvoi portent sur l'agrément délivré à des exploitations agricoles dont les dépôts d'azote dans les zones protégées sont examinés en référence à l'évaluation appropriée des incidences d'un programme, tel que le PAS, diligentée en amont lors de l'adoption de ce programme.
- 89 Les interrogations de cette juridiction concernent donc l'article 6, paragraphe 3, de la directive « habitats ».
- 90 Par la deuxième question dans l'affaire C-294/17, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 6, paragraphe 3, de la directive « habitats » doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation programmatique nationale permettant aux autorités compétentes d'autoriser des projets en se fondant sur une « évaluation appropriée », au sens de cette disposition, effectuée en amont et dans laquelle une quantité globale déterminée de dépôts d'azote a été jugée compatible avec les objectifs de protection de ladite réglementation.
- 91 Ainsi qu'il a été rappelé au point 87 du présent arrêt, l'article 6, paragraphe 3, de la directive « habitats » prévoit une procédure d'évaluation visant à garantir, à l'aide d'un contrôle préalable, qu'un projet non directement lié ou nécessaire à la gestion du site concerné, mais susceptible d'affecter ce dernier de manière significative ne soit autorisé que pour autant qu'il ne portera pas atteinte à l'intégrité de ce site.
- 92 La première phase de la procédure d'évaluation, visée à la première phrase de cette disposition, exige des États membres qu'ils effectuent une évaluation appropriée des incidences d'un plan ou d'un projet sur un site protégé lorsqu'il existe une probabilité que ce plan ou projet affecte de manière significative ce site (arrêt du 21 juillet 2016, *Orleans e.a.*, C-387/15 et C-388/15, EU:C:2016:583, point 44 ainsi que jurisprudence citée).
- 93 Compte tenu du principe de précaution, lorsqu'un plan ou un projet non directement lié ou nécessaire à la gestion d'un site risque de compromettre les objectifs de conservation de celui-ci, il doit être considéré comme susceptible d'affecter ce site de manière significative. L'appréciation dudit risque doit être effectuée, notamment, à la lumière des caractéristiques et des conditions environnementales spécifiques du site concerné par un tel plan ou projet [arrêt du 17 avril 2018, *Commission/Pologne (Forêt de Białowieża)*, C-441/17, EU:C:2018:255, point 112 et jurisprudence citée].
- 94 Ainsi que M^{me} l'avocate générale l'a relevé au point 40 de ses conclusions, l'article 6, paragraphe 3, première phrase, de la directive « habitats » exige en règle générale l'examen individuel des plans ou des projets.
- 95 Toutefois, il n'en reste pas moins que l'évaluation appropriée des incidences d'un plan ou d'un projet sur le site concerné implique que doivent être identifiés tous les aspects du plan ou du projet en cause pouvant, par eux-mêmes ou en combinaison avec d'autres plans ou projets, affecter les objectifs de conservation de ce site (arrêt du 25 juillet 2018, *Grace et Sweetman*, C-164/17, EU:C:2018:593, point 40 ainsi que jurisprudence citée).
- 96 À cet égard, ainsi que l'a relevé M^{me} l'avocate générale aux points 42 à 44 de ses conclusions, une évaluation globale des incidences réalisée en amont, telle que celle effectuée lors de l'adoption du PAS, permet d'examiner les possibles effets cumulatifs des différents dépôts d'azote sur les sites concernés.
- 97 La circonstance qu'une évaluation à un tel niveau de généralité permette de mieux examiner les effets cumulatifs de différents projets ne signifie pas pour autant qu'une réglementation nationale, telle que celle en cause au principal, remplit nécessairement l'ensemble des exigences procédant de l'article 6, paragraphe 3, de la directive « habitats ».

- 98 En effet, l'évaluation effectuée au titre de l'article 6, paragraphe 3, première phrase, de la directive « habitats » ne saurait comporter de lacunes et doit contenir des constatations et des conclusions complètes, précises et définitives, de nature à dissiper tout doute scientifique raisonnable quant aux effets des plans ou des projets qui sont envisagés sur le site protégé concerné (arrêt du 25 juillet 2018, Grace et Sweetman, C-164/17, EU:C:2018:593, point 39 ainsi que jurisprudence citée).
- 99 Par ailleurs, la seconde phase de la procédure d'évaluation, visée à l'article 6, paragraphe 3, seconde phrase, de la directive « habitats », qui intervient à la suite de l'évaluation appropriée des incidences d'un plan ou d'un projet sur le site concerné, soumet l'autorisation d'un tel projet à la condition que celui-ci ne porte pas atteinte à l'intégrité du site concerné [voir, en ce sens, arrêt du 17 avril 2018, Commission/Pologne (Forêt de Białowieża), C-441/17, EU:C:2018:255, point 115 et jurisprudence citée].
- 100 Cette disposition intègre ainsi le principe de précaution et permet de prévenir de manière efficace les atteintes à l'intégrité des sites protégés dues aux plans ou aux projets envisagés. Un critère d'autorisation moins strict ne saurait garantir de manière aussi efficace la réalisation de l'objectif de protection des sites à laquelle tend ladite disposition [arrêt du 17 avril 2018, Commission/Pologne (Forêt de Białowieża), C-441/17, EU:C:2018:255, point 118 et jurisprudence citée].
- 101 Afin de s'assurer que l'ensemble des exigences ainsi rappelées soient satisfaites, il incombe aux juridictions nationales d'effectuer un examen approfondi et complet de la solidité scientifique de l'« évaluation appropriée », au sens de l'article 6, paragraphe 3, de la directive « habitats », accompagnant une approche programmatique et les diverses modalités de mise en œuvre de celle-ci, y inclus, notamment, le recours à un logiciel tel que celui en cause au principal destiné à contribuer au processus d'agrément. Ce n'est que si le juge national a l'assurance que cette évaluation effectuée en amont répond auxdites exigences que les autorités nationales compétentes peuvent être fondées à autoriser un tel projet individuel sur le fondement d'une telle évaluation.
- 102 À cet égard, il convient de souligner que, selon l'article 1^{er}, sous e), de la directive « habitats », l'état de conservation d'un habitat naturel est considéré comme « favorable » lorsque, notamment, son aire de répartition naturelle ainsi que les superficies qu'il couvre au sein de cette aire sont stables ou en extension et que la structure et les fonctions spécifiques nécessaires à son maintien à long terme existent et sont susceptibles de perdurer dans un avenir prévisible.
- 103 Dans des circonstances telles que celles en cause au principal, lorsque l'état de conservation d'un habitat naturel est défavorable, la possibilité d'autoriser des activités susceptibles d'affecter ultérieurement la situation écologique des sites concernés paraît nécessairement limitée.
- 104 Eu égard aux considérations qui précèdent, il convient de répondre à la deuxième question dans l'affaire C-294/17 que l'article 6, paragraphe 3, de la directive « habitats » doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à une réglementation programmatique nationale permettant aux autorités compétentes d'autoriser des projets en se fondant sur une « évaluation appropriée », au sens de cette disposition, effectuée en amont et dans laquelle une quantité globale déterminée de dépôts d'azote a été jugée compatible avec les objectifs de protection de ladite réglementation. Il n'en va toutefois de la sorte que pour autant, ce qu'il incombe à la juridiction nationale de vérifier, qu'un examen approfondi et complet de la solidité scientifique de cette évaluation permet de s'assurer qu'il n'existe aucun doute raisonnable d'un point de vue scientifique quant à l'absence d'effets préjudiciables de chaque plan ou projet pour l'intégrité du site concerné.

Sur la première question dans l'affaire C-294/17

- 105 Par la première question dans l'affaire C-294/17, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 6, paragraphes 2 et 3, de la directive « habitats » doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation programmatique nationale, telle que celle en cause au principal, dispensant certains projets qui n'atteignent pas un certain seuil ou qui ne dépassent pas un certain plafond en termes de dépôts d'azote de la nécessité d'obtenir une autorisation individuelle, dès lors que les conséquences cumulées de tous les plans ou projets susceptibles de générer de tels dépôts ont fait l'objet en amont d'une « évaluation appropriée », au sens de l'article 6, paragraphe 3, de cette directive.
- 106 Pour les mêmes motifs que ceux retenus aux points 87 à 89 du présent arrêt, il sera répondu à ladite question au regard du seul article 6, paragraphe 3, de la directive « habitats ».
- 107 Dans l'affaire au principal, la nécessité d'obtenir une autorisation ne s'appliquerait pas, d'une part, lorsqu'il s'agit d'un projet qui provoque un dépôt d'azote de moins de 0,05 mol N/ha/an. D'autre part, les projets provoquant un dépôt d'azote de plus de 0,05 mol N/ha/an, mais de moins de 1 mol N/ha/an, seraient également permis sans autorisation préalable, mais ils devraient obligatoirement être notifiés.
- 108 En l'occurrence, quand bien même, dans ces deux hypothèses, les projets envisagés seraient exemptés d'une autorisation, le régime d'agrément de ceux-ci est fondé sur l'« évaluation appropriée », au sens de l'article 6, paragraphe 3, de la directive « habitats », effectuée lors de l'adoption du PAS dans laquelle les effets de plans ou de projets de cette envergure ont été examinés.
- 109 La Cour a déjà jugé que, lorsqu'un État membre établit un régime d'agrément, qui ne prévoit pas une appréciation du risque en fonction notamment des caractéristiques et des conditions environnementales spécifiques du site concerné, il appartient à cet État membre de démontrer que les dispositions qu'il a adoptées permettent d'exclure, sur la base d'éléments objectifs, que tout plan ou tout projet soumis à ce régime d'agrément affecte un site Natura 2000 de manière significative, individuellement ou en conjugaison avec d'autres plans ou projets. En effet, il peut être déduit de l'article 6, paragraphe 3, de la directive « habitats » que les autorités nationales compétentes peuvent se dispenser d'effectuer une évaluation des incidences d'un plan ou d'un projet non directement lié ou nécessaire à la gestion d'un site Natura 2000 uniquement lorsqu'il peut être exclu, sur la base d'éléments objectifs, que ce plan ou ce projet affecte ledit site de manière significative, individuellement ou en conjugaison avec d'autres plans ou projets (voir, en ce sens, arrêt du 26 mai 2011, Commission/Belgique, C-538/09, EU:C:2011:349, points 52 et 53 ainsi que jurisprudence citée).
- 110 Ainsi qu'il a été précisé au point 101 du présent arrêt, il incombe aux juridictions nationales d'effectuer un examen approfondi et complet de la solidité scientifique de l'« évaluation appropriée », au sens de l'article 6, paragraphe 3, de la directive « habitats », accompagnant une approche programmatique, telle que celle en cause au principal, et ce n'est que si le juge national a l'assurance que cette évaluation effectuée en amont répond aux exigences de cette disposition que des dispenses d'autorisation telles que celles en cause au principal peuvent être admises.
- 111 En particulier, il convient de vérifier que, même en dessous des seuils ou des plafonds en cause au principal, il n'y a pas de risque que se produisent des effets significatifs susceptibles de porter atteinte à l'intégrité des sites concernés.
- 112 Eu égard aux considérations qui précèdent, il convient de répondre à la première question dans l'affaire C-294/17 que l'article 6, paragraphe 3, de la directive « habitats » doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à une réglementation programmatique nationale, telle que celle en cause au principal, dispensant certains projets qui n'atteignent pas un certain seuil ou qui ne dépassent pas un certain plafond en termes de dépôts d'azote, de la nécessité d'obtenir une autorisation individuelle, si la

juridiction nationale a l'assurance que l'« évaluation appropriée », au sens de cette disposition, effectuée en amont, satisfait au critère de l'absence de doute scientifique raisonnable quant à l'absence d'effets préjudiciables de ces plans ou projets pour l'intégrité des sites concernés.

Sur les troisième et quatrième questions dans l'affaire C-293/17

- 113 Par les troisième et quatrième questions dans l'affaire C-293/17, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 6, paragraphe 3, de la directive « habitats » doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à une réglementation nationale, telle que celle en cause au principal, qui permet qu'une certaine catégorie de projets, en l'occurrence l'épandage d'effluents sur ou dans le sol et le pâturage de bétail, soit mise en œuvre sans être soumise à une obligation d'autorisation et, partant, à une évaluation appropriée individualisée de ses incidences sur les sites concernés, dès lors que cette réglementation serait elle-même fondée sur une « évaluation appropriée », au sens de cette disposition.
- 114 Selon la jurisprudence de la Cour, la condition à laquelle est subordonnée l'évaluation des incidences d'un plan ou d'un projet sur un site déterminé qui implique que, en cas de doute quant à l'absence d'effets significatifs, il y a lieu de procéder à une telle évaluation ne permet pas de soustraire à cette dernière certaines catégories de plans ou de projets sur la base de critères impropres à garantir que ceux-ci ne sont pas susceptibles d'affecter les sites protégés de manière significative. En effet, la possibilité de dispenser de façon générale certaines activités, conformément à la réglementation en vigueur, de la nécessité d'une évaluation de leurs incidences sur le site concerné n'est pas de nature à garantir que ces activités ne portent pas atteinte à l'intégrité du site protégé. Ainsi, l'article 6, paragraphe 3, de la directive « habitats » ne saurait autoriser un État membre à édicter des règles nationales qui feraient échapper, de manière générale, certains types de plans ou de projets à l'obligation d'une évaluation de leurs incidences sur le site concerné (voir, en ce sens, arrêt du 26 mai 2011, Commission/Belgique, C-538/09, EU:C:2011:349, points 41 à 43 et jurisprudence citée).
- 115 Il s'ensuit que, comme M^{me} l'avocate générale l'a relevé au point 144 de ses conclusions, dans l'hypothèse où les activités de pâturage de bétail ou d'épandage d'effluents sur ou dans le sol constitueraient des « projets », au sens de l'article 6, paragraphe 3, de la directive « habitats », la dispense de procéder à une évaluation appropriée des incidences de ces projets sur le site concerné ne peut être conforme aux exigences résultant de cette disposition que s'il est garanti que lesdites activités n'engendrent aucune perturbation susceptible d'affecter de manière significative les objectifs de cette directive (voir, en ce sens, arrêt du 4 mars 2010, Commission/France, C-241/08, EU:C:2010:114, point 32).
- 116 En l'occurrence, la juridiction de renvoi relève que les auteurs de l'évaluation appropriée en cause au principal se sont basés sur l'ampleur et l'intensité, notamment escomptées, des activités agricoles concernées et ont conclu que, à l'échelle où elles étaient pratiquées au moment de ladite évaluation, il était exclu que de telles activités aient des conséquences significatives, et que, en moyenne, une augmentation des dépôts d'azote causée par ces activités pouvait être exclue. Elle souligne, de même, que les exonérations catégorielles en cause au principal signifient que les activités concernées peuvent être exercées indépendamment du lieu où elles le sont et indépendamment des dépôts d'azote qu'elles provoquent.
- 117 Or, selon la jurisprudence de la Cour rappelée au point 98 du présent arrêt, l'évaluation effectuée au titre de l'article 6, paragraphe 3, première phrase, de la directive « habitats » ne saurait comporter de lacunes et doit contenir des constatations et des conclusions complètes, précises et définitives, de nature à dissiper tout doute scientifique raisonnable quant aux effets des plans ou des projets qui sont envisagés sur le site protégé concerné.

- 118 Dans ces conditions, ainsi que M^{me} l’avocate générale l’a également relevé, en substance, aux points 146 et 147 ainsi que 150 de ses conclusions, des effets préjudiciables des projets en cause au principal pour l’intégrité des sites concernés ne semblent pas pouvoir être écartés au-delà de tout doute scientifique raisonnable, ce qu’il incombe à la juridiction de renvoi de vérifier.
- 119 En effet, une valeur moyenne n’est pas, en principe, de nature à pouvoir garantir qu’aucun site protégé ne sera affecté de manière significative par l’épandage ou le pâturage, une telle atteinte paraissant pouvoir être fonction, notamment, de l’ampleur et du caractère, le cas échéant, intensif, de ces activités, de la proximité pouvant exister entre le lieu où se déploient lesdites activités et le site protégé concerné, ainsi que de conditions particulières, par exemple dues à l’action conjuguée d’autres sources d’azote, caractérisant éventuellement ledit site.
- 120 Eu égard aux considérations qui précèdent, il convient de répondre aux troisième et quatrième questions que l’article 6, paragraphe 3, de la directive « habitats » doit être interprété en ce sens qu’il s’oppose à une réglementation programmatique nationale, telle que celle en cause au principal, qui permet qu’une certaine catégorie de projets, en l’occurrence l’épandage d’effluents sur ou dans le sol et le pâturage de bétail, soit mise en œuvre sans être soumise à une obligation d’autorisation et, partant, à une évaluation appropriée individualisée de ses incidences sur les sites concernés, à moins que des circonstances objectives ne permettent d’exclure, de manière certaine, toute possibilité que lesdits projets, individuellement ou en conjonction avec d’autres projets, puissent affecter ces sites de manière significative, ce qu’il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier.

Sur les cinquième à septième questions dans l’affaire C-293/17 ainsi que sur les troisième à cinquième questions dans l’affaire C-294/17

- 121 Par les cinquième à septième questions dans l’affaire C-293/17 ainsi que les troisième à cinquième questions dans l’affaire C-294/17, la juridiction de renvoi demande, en substance, si, et à quelles conditions, une « évaluation appropriée », au sens de l’article 6, paragraphe 3, de la directive « habitats », peut prendre en compte l’existence de « mesures de conservation », au sens du paragraphe 1 de cet article, de « mesures de prévention », au sens du paragraphe 2 dudit article, de mesures spécifiquement adoptées pour un programme tel que celui en cause au principal ou encore de mesures dites « autonomes », en ce que ces mesures sont extérieures à ce programme.
- 122 En particulier, cette juridiction se demande si de tels types de mesures peuvent être pris en considération dans une « évaluation appropriée », au sens de l’article 6, paragraphe 3, de la directive « habitats », uniquement si elles ont déjà été adoptées et ont produit des résultats.
- 123 À cet égard, il y a lieu de relever qu’il serait contraire à l’effet utile de l’article 6, paragraphes 1 et 2, de la directive « habitats » que les effets de mesures nécessaires en vertu de ces dispositions puissent être invoqués pour octroyer, en vertu du paragraphe 3 de cet article, l’autorisation d’un plan ou d’un projet ayant des incidences sur le site concerné, avant leur mise en œuvre effective [voir, en ce sens, arrêt du 17 avril 2018, Commission/Pologne (Forêt de Białowieża), C-441/17, EU:C:2018:255, point 213].
- 124 Les effets positifs des mesures nécessaires en vertu des paragraphes 1 et 2 de l’article 6 de la directive « habitats » ne sauraient non plus être invoqués afin d’octroyer, en vertu du paragraphe 3 de cet article, une autorisation à des projets ayant des incidences négatives sur les sites protégés.
- 125 Par ailleurs, il importe d’ajouter que, ainsi qu’il ressort des arrêts du 15 mai 2014, Briels e.a. (C-521/12, EU:C:2014:330), ainsi que du 21 juillet 2016, Orleans e.a. (C-387/15 et C-388/15, EU:C:2016:583), la jurisprudence relative à l’article 6 de la directive « habitats » implique de distinguer les mesures de protection intégrées dans le plan ou le projet en cause et visant à éviter ou à réduire les éventuels effets préjudiciables directement causés par ce dernier, afin de s’assurer que ce plan ou projet ne porte pas atteinte à l’intégrité des sites concernés, qui relèvent du paragraphe 3 de cet article, des mesures

qui, au sens du paragraphe 4 de celui-ci, visent à compenser les effets négatifs dudit plan ou projet sur ce site, lesquelles ne sauraient être prises en compte dans le cadre de l'évaluation des incidences de ce même plan ou projet sur ledit site (voir, en ce sens, arrêt du 25 juillet 2018, *Grace et Sweetman*, C-164/17, EU:C:2018:593, point 47 ainsi que jurisprudence citée).

- ¹²⁶ En outre, selon la jurisprudence de la Cour, ce n'est que lorsqu'il existe une certitude suffisante qu'une mesure contribuera efficacement à éviter une atteinte à l'intégrité du site concerné en garantissant une absence de tout doute raisonnable quant au fait que le plan ou le projet en cause ne portera pas atteinte à l'intégrité de ce site, qu'une telle mesure peut être prise en considération dans l'« évaluation appropriée », au sens de l'article 6, paragraphe 3, de la directive « habitats » (voir, en ce sens, arrêts du 26 avril 2017, *Commission/Allemagne*, C-142/16, EU:C:2017:301, point 38, ainsi que du 25 juillet 2018, *Grace et Sweetman*, C-164/17, EU:C:2018:593, point 51).
- ¹²⁷ En l'occurrence, la juridiction de renvoi souligne, d'une part, que l'approche de la problématique de l'azote adoptée par les auteurs du PAS vise à obtenir une diminution des dépôts d'azote dans les zones Natura 2000 au moyen de mesures dans les zones déjà touchées et qui produiront leurs effets à long terme, étant entendu que certaines de ces mesures ne peuvent être prises que dans le futur et que d'autres encore doivent être renouvelées régulièrement.
- ¹²⁸ Ainsi, et comme l'a en substance relevé M^{me} l'avocate générale au point 92 de ses conclusions, pour une partie d'entre elles, de telles mesures n'ont pas encore été prises ou n'ont pas encore donné de résultats, de sorte que leurs effets sont encore incertains.
- ¹²⁹ D'autre part, cette juridiction indique que le PAS prévoit un bilan annuel tant de l'évolution des dépôts que de l'avancement de la mise en œuvre et des résultats des mesures ainsi qu'un ajustement de celles-ci lorsque leur résultat est moins favorable que la prévision sur laquelle s'étaient fondés les auteurs de l'évaluation appropriée.
- ¹³⁰ Or, l'évaluation appropriée des incidences d'un plan ou d'un projet sur les sites concernés ne doit pas prendre en compte les bénéfices futurs de telles « mesures », si ces bénéfices ne sont pas certains, notamment parce que les modalités devant les concrétiser n'ont pas été encore accomplies ou que le degré de connaissance scientifique ne permet pas de les identifier ou de les quantifier de manière certaine.
- ¹³¹ Il importe d'ajouter que doivent être inclus dans l'« évaluation appropriée », au sens de l'article 6, paragraphe 3, de la directive « habitats », non seulement les effets positifs attendus desdites « mesures », mais également les effets négatifs certains ou potentiels pouvant résulter de celles-ci (voir, en ce sens, arrêt du 25 juillet 2018, *Grace et Sweetman*, C-164/17, EU:C:2018:593, point 53).
- ¹³² Eu égard aux considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre aux cinquième à septième questions dans l'affaire C-293/17 ainsi qu'aux troisième à cinquième questions dans l'affaire C-294/17 que l'article 6, paragraphe 3, de la directive « habitats » doit être interprété en ce sens qu'une « évaluation appropriée », au sens de cette disposition, ne peut pas prendre en compte l'existence de « mesures de conservation », au sens du paragraphe 1 de cet article, de « mesures de prévention », au sens du paragraphe 2 dudit article, de mesures spécifiquement adoptées pour un programme tel que celui en cause au principal ou encore des mesures dites « autonomes », en ce que ces mesures sont extérieures à ce programme, si les bénéfices escomptés de ces mesures ne sont pas certains au moment de cette évaluation.

Sur la huitième question dans l'affaire C-293/17

- 133 Par la huitième question dans l'affaire C-293/17, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 6, paragraphe 2, de la directive « habitats » doit être interprété en ce sens que les mesures instituées par une réglementation nationale, telle que celle en cause au principal, comprenant des modalités de surveillance et de contrôle d'exploitations agricoles, dont les activités engendrent des dépôts d'azote, ainsi que la possibilité de prononcer des sanctions pouvant aller jusqu'à la fermeture desdites exploitations sont suffisantes pour respecter cette disposition.
- 134 À cet égard, la Cour a déjà jugé qu'une réglementation nationale comprenant des modalités d'action, pour les autorités compétentes, uniquement de nature réactive et non pas également de nature préventive méconnaît l'étendue des obligations résultant de l'article 6, paragraphe 2, de la directive « habitats » (voir, en ce sens, arrêt du 13 décembre 2007, Commission/Irlande, C-418/04, EU:C:2007:780, points 207 et 208).
- 135 En l'occurrence, la réglementation en cause au principal permet aux autorités, compte tenu des objectifs de conservation, d'une part, d'imposer des mesures à la fois préventives et correctives. D'autre part, cette réglementation comprend également un pouvoir de coercition, comprenant également la possibilité d'adopter des mesures d'urgence.
- 136 Par conséquent, une telle réglementation, en ce qu'elle permet de prévenir la réalisation d'un certain nombre de risques liés aux activités en cause constitue une mesure appropriée, au sens de l'article 6, paragraphe 2, de la directive « habitats ».
- 137 Eu égard aux considérations qui précèdent, il convient de répondre à la huitième question dans l'affaire C-293/17 que l'article 6, paragraphe 2, de la directive « habitats » doit être interprété en ce sens que les mesures instituées par une réglementation nationale, telle que celle en cause au principal, comprenant des modalités de surveillance et de contrôle d'exploitations agricoles, dont les activités engendrent des dépôts d'azote, ainsi que la possibilité de prononcer des sanctions pouvant aller jusqu'à la fermeture desdites exploitations sont suffisantes pour respecter cette disposition.

Sur les dépens

- 138 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (deuxième chambre) dit pour droit :

- 1) **L'article 6, paragraphe 3, de la directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, doit être interprété en ce sens que les activités de pâturage de bétail et d'épandage d'effluents sur ou dans le sol à proximité de zones Natura 2000 peuvent être qualifiées de « projet », au sens de cette disposition, même dans l'hypothèse où ces activités, en ce qu'elles ne représenteraient pas une intervention physique dans le milieu naturel, ne constitueraient pas un « projet », au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 2, sous a), de la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil, du 13 décembre 2011, concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.**
- 2) **L'article 6, paragraphe 3, de la directive 92/43 doit être interprété en ce sens qu'une activité récurrente, telle que l'épandage d'effluents sur ou dans le sol, autorisée en vertu du droit national avant l'entrée en vigueur de cette directive, peut être considérée comme un seul et**

même projet, au sens de ladite disposition, dispensé d'une nouvelle procédure d'agrément, pour autant qu'elle constitue une opération unique, caractérisée par un objectif commun, une continuité et une identité, notamment quant à ses lieux et conditions d'exécution. Si un projet unique a été autorisé avant que le régime de protection prévu par cette même disposition ne devienne applicable au site en cause, l'exécution de ce projet est néanmoins susceptible de relever de l'article 6, paragraphe 2, de cette directive.

- 3) L'article 6, paragraphe 3, de la directive 92/43 doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à une réglementation programmatique nationale permettant aux autorités compétentes d'autoriser des projets en se fondant sur une « évaluation appropriée », au sens de cette disposition, effectuée en amont et dans laquelle une quantité globale déterminée de dépôts d'azote a été jugée compatible avec les objectifs de protection de ladite réglementation. Il n'en va toutefois de la sorte que pour autant, ce qu'il incombe à la juridiction nationale de vérifier, qu'un examen approfondi et complet de la solidité scientifique de cette évaluation permet de s'assurer qu'il n'existe aucun doute raisonnable d'un point de vue scientifique quant à l'absence d'effets préjudiciables de chaque plan ou projet pour l'intégrité du site concerné.
- 4) L'article 6, paragraphe 3, de la directive 92/43 doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à une réglementation programmatique nationale, telle que celle en cause au principal, dispensant certains projets qui n'atteignent pas un certain seuil ou qui ne dépassent pas un certain plafond en termes de dépôts d'azote, de la nécessité d'obtenir une autorisation individuelle, si la juridiction nationale a l'assurance que l'« évaluation appropriée », au sens de cette disposition, effectuée en amont, satisfait au critère de l'absence de doute scientifique raisonnable quant à l'absence d'effets préjudiciables de ces plans ou projets pour l'intégrité des sites concernés.
- 5) L'article 6, paragraphe 3, de la directive 92/43 doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation programmatique nationale, telle que celle en cause au principal, qui permet qu'une certaine catégorie de projets, en l'occurrence l'épandage d'effluents sur ou dans le sol et le pâturage de bétail, soit mise en œuvre sans être soumise à une obligation d'autorisation et, partant, à une évaluation appropriée individualisée de ses incidences sur les sites concernés, à moins que des circonstances objectives ne permettent d'exclure, de manière certaine, toute possibilité que lesdits projets, individuellement ou en conjonction avec d'autres projets, puissent affecter ces sites de manière significative, ce qu'il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier.
- 6) L'article 6, paragraphe 3, de la directive 92/43 doit être interprété en ce sens qu'une « évaluation appropriée », au sens de cette disposition, ne peut pas prendre en compte l'existence de « mesures de conservation », au sens du paragraphe 1 de cet article, de « mesures de prévention », au sens du paragraphe 2 dudit article, de mesures spécifiquement adoptées pour un programme tel que celui en cause au principal ou encore des mesures dites « autonomes », en ce que ces mesures sont extérieures à ce programme, si les bénéfices escomptés de ces mesures ne sont pas certains au moment de cette évaluation.
- 7) L'article 6, paragraphe 2, de la directive 92/43 doit être interprété en ce sens que les mesures instituées par une réglementation nationale, telle que celle en cause au principal, comprenant des modalités de surveillance et de contrôle d'exploitations agricoles, dont les activités engendrent des dépôts d'azote, ainsi que la possibilité de prononcer des sanctions pouvant aller jusqu'à la fermeture desdites exploitations sont suffisantes pour respecter cette disposition.

Signatures