

ARRÊT DE LA COUR (première chambre)

9 juillet 2020 (*)

« Renvoi préjudiciel – Environnement – Responsabilité environnementale – Directive 2004/35/CE – Annexe I, troisième alinéa, deuxième tiret – Dommage pouvant ne pas être qualifié de “dommage significatif” – Notion de “gestion normale des sites telle que définie dans les cahiers d’habitat, les documents d’objectif ou pratiquée antérieurement par les propriétaires ou exploitants” – Article 2, point 7 – Notion d’“activité professionnelle” – Activité exercée dans l’intérêt de la collectivité en vertu d’un transfert légal de mission – Inclusion ou non »

Dans l’affaire C-297/19,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l’article 267 TFUE, introduite par le Bundesverwaltungsgericht (Cour administrative fédérale, Allemagne), par décision du 26 février 2019, parvenue à la Cour le 11 avril 2019, dans la procédure

Naturschutzbund Deutschland – Landesverband Schleswig-Holstein eV

contre

Kreis Nordfriesland,

en présence de :

Deich- und Hauptsielverband Eiderstedt, Körperschaft des öffentlichen Rechts,

Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht,

LA COUR (première chambre),

composée de M. J.-C. Bonichot (rapporteur), président de chambre, MM. M. Safjan et L. Bay Larsen, M^{me} C. Toader et M. N. Jääskinen, juges,

avocat général : M. H. Saugmandsgaard Øe,

greffier : M. D. Dittert, chef d’unité,

vu la procédure écrite,

considérant les observations présentées :

- pour le Naturschutzbund Deutschland – Landesverband Schleswig-Holstein eV, par M^e J. Mittelstein, Rechtsanwalt,
- pour le Kreis Nordfriesland, par M^e G. Koukakis, Rechtsanwalt,
- pour le Deich- und Hauptsielverband Eiderstedt, Körperschaft des öffentlichen Rechts, par M^e C. Brandt, Rechtsanwältin,

- pour le gouvernement allemand, par M. J. Möller et M^{me} Sonja Eisenberg, en qualité d’agents,
- pour la Commission européenne, par M^{me} A. C. Becker et M. G. Gattinara, en qualité d’agents,

vu la décision prise, l’avocat général entendu, de juger l’affaire sans conclusions,

rend le présent

Arrêt

- 1 La demande de décision préjudicielle porte sur l’interprétation de l’article 2, point 7, et de l’annexe I, troisième alinéa, deuxième tiret, de la directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil, du 21 avril 2004, sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux (JO 2004, L 143, p. 56).
- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre d’un litige opposant le Naturschutzbund Deutschland – Landesverband Schleswig-Holstein eV (ci-après le « Naturschutzbund Deutschland ») au Kreis Nordfriesland (arrondissement de Frise-du-Nord, Allemagne) au sujet de mesures de limitation et de réparation de dommages environnementaux réclamées par le Naturschutzbund Deutschland.

Le cadre juridique

Le droit de l’Union

La directive 2004/35

- 3 Les considérants 1 à 3, 8 et 9 de la directive 2004/35 énoncent :
 - « (1) Il existe actuellement dans la Communauté de nombreux sites pollués qui présentent des risques graves pour la santé, et les pertes de biodiversité se sont accélérées de manière spectaculaire au cours des dernières décennies. L’absence d’action pourrait aboutir à une pollution accrue des sites et à des pertes encore plus graves de biodiversité à l’avenir. La prévention et la réparation, dans toute la mesure du possible, des dommages environnementaux contribuent à la réalisation des objectifs et à l’application des principes de la politique de la Communauté dans le domaine de l’environnement, tels qu’énoncés dans le traité. Il convient de tenir compte des conditions locales lors de la prise de décisions sur la manière de réparer les dommages.
 - (2) Il convient de mettre en œuvre la prévention et la réparation des dommages environnementaux en appliquant le principe du “pollueur-payeur” inscrit dans le traité, et conformément au principe du développement durable. Le principe fondamental de la présente directive devrait donc être que l’exploitant dont l’activité a causé un dommage environnemental ou une menace imminente d’un tel dommage soit tenu pour financièrement responsable, afin d’inciter les exploitants à adopter des mesures et à développer des pratiques propres à minimiser les risques de dommages environnementaux, de façon à réduire leur exposition aux risques financiers associés.
 - (3) Étant donné que l’objectif de la présente directive, à savoir l’établissement d’un cadre commun pour la prévention et la réparation des dommages environnementaux, à un coût raisonnable pour la société, ne peut pas être réalisé de manière suffisante par les États membres et peut donc, en raison de l’ampleur de la présente directive et des implications liées à d’autres dispositions

législatives communautaires, à savoir la directive 79/409/CEE du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages [(JO 1979, L 103, p. 1)], 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)] et la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil, du 23 octobre 2000, établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau [(JO 2000, L 327, p. 1)], être mieux réalisé au niveau communautaire, la Communauté peut prendre des mesures conformément au principe de subsidiarité consacré à l'article 5 du [traité CE]. Conformément au principe de proportionnalité, tel qu'énoncé audit article, la présente directive n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif.

[...]

(8) Il convient que la présente directive s'applique, en ce qui concerne les dommages environnementaux, aux activités professionnelles qui présentent un risque pour la santé humaine ou l'environnement. Ces activités devraient en principe être identifiées au regard de la législation communautaire pertinente qui prévoit des obligations réglementaires à l'égard de certaines activités ou pratiques considérées comme présentant un risque réel ou potentiel pour la santé humaine ou l'environnement.

(9) Il convient que la présente directive s'applique, en ce qui concerne les dommages aux espèces et habitats naturels protégés, à toutes les activités professionnelles autres que celles déjà identifiées directement ou indirectement au regard de la législation communautaire comme présentant un risque réel ou potentiel pour la santé humaine ou l'environnement. Dans ce cas, il convient que l'exploitant ne soit tenu pour responsable au titre de la présente directive que s'il a commis une faute ou une négligence. »

4 L'article 1^{er} de cette directive est rédigé en ces termes :

« La présente directive a pour objet d'établir un cadre de responsabilité environnementale fondé sur le principe du "pollueur-payeur", en vue de prévenir et de réparer les dommages environnementaux. »

5 L'article 2 de ladite directive dispose :

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

1. "dommage environnemental" :

a) les dommages causés aux espèces et habitats naturels protégés, à savoir tout dommage qui affecte gravement la constitution ou le maintien d'un état de conservation favorable de tels habitats ou espèces ; l'importance des effets de ces dommages s'évalue par rapport à l'état initial, en tenant compte des critères qui figurent à l'annexe I.

Les dommages causés aux espèces et habitats naturels protégés n'englobent pas les incidences négatives précédemment identifiées qui résultent d'un acte de l'exploitant qui a été expressément autorisé par les autorités compétentes conformément aux dispositions mettant en œuvre l'article 6, paragraphes 3 et 4, ou l'article 16 de la directive [92/43] ou l'article 9 de la directive [79/409] ou, dans le cas des habitats ou des espèces qui ne sont pas couverts par le droit communautaire, conformément aux dispositions équivalentes de la législation nationale relative à la conservation de la nature.

[...]

3. “espèces et habitats naturels protégés” :

- a) les espèces visées à l’article 4, paragraphe 2, ou énumérées à l’annexe I de la directive [79/409], ou celles énumérées aux annexes II et IV de la directive [92/43] ;
- b) les habitats des espèces visées à l’article 4, paragraphe 2, ou énumérées à l’annexe I de la directive [79/409] ou énumérées dans l’annexe II de la directive [92/43], les habitats naturels énumérés à l’annexe I de la directive [92/43] et les sites de reproduction ou les aires de repos des espèces énumérées à l’annexe IV de la directive [92/43] ; et
- c) lorsqu’un État membre le décide, tout habitat ou espèce non énuméré dans ces annexes que l’État membre désigne à des fins équivalentes à celles exposées dans ces deux directives ;

[...]

6. “exploitant” : toute personne physique ou morale, privée ou publique, qui exerce ou contrôle une activité professionnelle ou, lorsque la législation nationale le prévoit, qui a reçu par délégation un pouvoir économique important sur le fonctionnement technique, y compris le titulaire d’un permis ou d’une autorisation pour une telle activité, ou la personne faisant enregistrer ou notifiant une telle activité ;

7. “activité professionnelle” : toute activité exercée dans le cadre d’une activité économique, d’une affaire ou d’une entreprise, indépendamment de son caractère privé ou public, lucratif ou non lucratif ;

[...] »

6 L’article 3, paragraphe 1, de la même directive est libellé comme suit :

« La présente directive s’applique aux :

- a) dommages causés à l’environnement par l’une des activités professionnelles énumérées à l’annexe III, et à la menace imminente de tels dommages découlant de l’une de ces activités ;
- b) dommages causés aux espèces et habitats naturels protégés par l’une des activités professionnelles autres que celles énumérées à l’annexe III, et à la menace imminente de tels dommages découlant de l’une de ces activités, lorsque l’exploitant a commis une faute ou une négligence. »

7 L’article 19, paragraphe 1, de la directive 2004/35 fixe le délai de transposition de cette directive au 30 avril 2007, tandis que l’article 20 de ladite directive prévoit que cette dernière entre en vigueur le jour de sa publication au *Journal officiel de l’Union européenne*, soit le 30 avril 2004.

8 L’annexe I de la même directive, intitulée « Critères visés à l’article 2, point 1), sous a) », prévoit :

« L’étendue d’un dommage qui a des incidences négatives sur la réalisation ou le maintien d’un état de conservation favorable des habitats ou des espèces doit être évaluée par rapport à l’état de conservation à l’époque où le dommage a été occasionné, aux services rendus par les agréments qu’ils procurent et à leur capacité de régénération naturelle. Il conviendrait de définir les atteintes significatives à l’état initial au moyen de données mesurables telles que :

- le nombre d’individus, leur densité ou la surface couverte,

- le rôle des individus concernés ou de la zone atteinte par rapport à la conservation de l'espèce ou de l'habitat, la rareté de l'espèce ou de l'habitat (appréciés à un niveau local, régional et supérieur, y compris au niveau communautaire),
- la capacité de multiplication de l'espèce (selon la dynamique propre à cette espèce ou à cette population), sa viabilité ou la capacité de régénération naturelle de l'habitat (selon les dynamiques propres aux espèces qui le caractérisent ou à leurs populations),
- la capacité de l'espèce ou de l'habitat de se rétablir en un temps limité après la survenance d'un dommage, sans intervention autre que des mesures de protection renforcées, en un état conduisant du fait de la seule dynamique de l'espèce ou de l'habitat à un état jugé équivalent ou supérieur à l'état initial.

Sont nécessairement qualifiés de dommages significatifs, les dommages ayant une incidence démontrée sur la santé humaine.

Peuvent ne pas être qualifiés de dommages significatifs :

- les variations négatives inférieures aux fluctuations naturelles considérées comme normales pour l'espèce ou l'habitat concernés,
- les variations négatives dues à des causes naturelles ou résultant des interventions liées à la gestion normale des sites telle que définie dans les cahiers d'habitat, les documents d'objectif ou pratiquée antérieurement par les propriétaires ou exploitants,
- les dommages causés aux espèces ou aux habitats, pour lesquels il est établi que les espèces ou les habitats se rétabliront en un temps limité et sans intervention soit à l'état initial, soit en un état conduisant du fait de la seule dynamique de l'espèce ou de l'habitat à un état jugé équivalent ou supérieur à l'état initial. »

La directive « Habitats »

- 9 L'article 1^{er}, sous j), 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" »), dispose :

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

[...]

j) site : une aire géographiquement définie, dont la surface est clairement délimitée ».

- 10 L'article 2 de cette directive prévoit :

« 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. »

La directive « Oiseaux »

- 11 L'article 1^{er}, paragraphe 1, de la directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil, du 30 novembre 2009, concernant la conservation des oiseaux sauvages (JO 2010, L 20, p. 7, ci-après la « directive "Oiseaux" »), énonce :

« La présente directive concerne la conservation de toutes les espèces d'oiseaux vivant naturellement à l'état sauvage sur le territoire européen des États membres auquel le traité est applicable. Elle a pour objet la protection, la gestion et la régulation de ces espèces et en régleme l'exploitation. »

- 12 L'article 2 de cette directive est libellé en ces termes :

« Les États membres prennent toutes les mesures nécessaires pour maintenir ou adapter la population de toutes les espèces d'oiseaux visées à l'article 1 à un niveau qui corresponde notamment aux exigences écologiques, scientifiques et culturelles, compte tenu des exigences économiques et récréationnelles. »

Le droit allemand

- 13 L'article 19, paragraphe 5, deuxième phrase, point 2, du Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (loi relative à la protection de la nature et à l'entretien du paysage), du 29 juillet 2009 (BGBl. 2009 I, p. 2542), dans sa version applicable au litige au principal (ci-après le « BNatSchG »), dispose :

« En règle générale, il n'y a pas de dommage significatif en cas de variations négatives dues à des causes naturelles ou résultant des interventions liées à une gestion devant être considérée comme normale au vu des cahiers d'habitat ou des documents d'objectif ou correspondant à la gestion pratiquée antérieurement par les propriétaires ou exploitants. »

- 14 L'article 5, paragraphe 2, du BNatSchG est libellé comme suit :

« Lors de l'exploitation agricole, il convient non seulement de tenir compte des exigences résultant des dispositions applicables à l'agriculture et de l'article 17, paragraphe 2, du Bundes-Bodenschutzgesetz [(loi fédérale relative à la protection des sols), du 17 mars 1998 (BGBl. 1998 I, p. 502)], mais également et notamment des bonnes pratiques professionnelles suivantes :

1. la gestion doit être adaptée aux conditions locales et il convient de garantir la fertilité durable des sols et l'exploitabilité des surfaces à long terme ;
2. il ne doit pas être porté atteinte aux éléments naturels compris dans la surface utile (sol, eau, flore, faune) au-delà de ce qui est nécessaire pour l'obtention d'un rendement durable ;
3. il convient de maintenir et, si possible, de multiplier les éléments du paysage nécessaires pour l'interconnexion de biotopes ;
4. il faut un rapport équilibré entre l'élevage d'animaux et la culture des plantes et il convient d'éviter les incidences dommageables pour l'environnement ;
5. sur les pentes menacées d'érosion, dans les zones inondables, dans les zones avec une nappe phréatique ayant un niveau élevé et dans les zones marécageuses, il convient d'éviter la transformation de pâturages en surfaces agricoles ;

6. L'utilisation d'engrais et de produits phytopharmaceutiques doit intervenir conformément à la législation spécifique applicable en matière agricole ; il convient de tenir des registres sur l'utilisation d'engrais conformément à l'article 10 du Düngeverordnung [règlement sur les engrais] du 26 mai 2017 (BGBl. 2017 I, p. 1305), dans sa version applicable, ainsi que des registres sur l'utilisation de produits phytopharmaceutiques conformément à l'article 67, paragraphe 1, deuxième phrase, du règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil, du 21 octobre 2009, concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et abrogeant les directives 79/117/CEE et 91/414/CEE du Conseil (JO 2009, L 309, p. 1). »
- 15 L'article 2, point 4, du Gesetz über die Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden (loi relative à la prévention et à la réparation des dommages environnementaux,) du 10 mai 2007 (BGBl. 2007 I, p. 666), dans sa version applicable au litige au principal (ci-après l'« USchadG »), énonce :
- « activité professionnelle : toute activité exercée dans le cadre d'une activité économique, d'une affaire ou d'une entreprise, indépendamment de son caractère privé ou public, lucratif ou non lucratif. »
- 16 L'article 39, paragraphe 1, première phrase, du Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (loi relative au régime des eaux), du 31 juillet 2009 (BGBl. 2009 I, p. 2585), dans sa version applicable au litige au principal (ci-après le « WHG »), prévoit :
- « L'entretien d'eaux de surface comprend la gestion et le développement de celles-ci en tant qu'obligation de droit public (obligation d'entretien). »
- 17 L'article 40, paragraphe 1, première phrase, du WHG est libellé en ces termes :
- « L'entretien des eaux de surface incombe aux propriétaires des eaux en question, dans la mesure où, conformément aux dispositions applicables du Land, il ne relève pas de collectivités territoriales, de syndicats d'hydraulique et de bonification, de syndicats de communes ou d'autres personnes morales de droit public. »
- 18 L'article 38, paragraphe 1, première phrase, point 1, du Wassergesetz des Landes Schleswig Holstein (loi du Land de Schleswig-Holstein sur l'eau), du 11 février 2008 (Gesetz- und Verordnungsblatt für Schleswig Holstein, 2008, p. 91), dans sa version applicable au litige au principal, dispose :
- « L'entretien des eaux comprend, outre les mesures visées à l'article 39, paragraphe 1, deuxième phrase, du WHG, notamment [...] le maintien et la sécurisation d'un écoulement des eaux dans les règles, [...] »

Le litige au principal et les questions préjudicielles

- 19 Au cours des années 2006 à 2009, une partie de la péninsule d'Eiderstedt, située dans la partie ouest du Land de Schleswig-Holstein (Allemagne), a été classée « zone de protection » en raison, notamment, de la présence de la guifette noire (*Chlidonias niger*), un oiseau aquatique protégé d'une taille de 15 à 30 centimètres, de plumage bleu-gris, à tête noire, vivant essentiellement dans les marais de la côte atlantique. D'après le plan de gestion, la zone de protection de cette espèce reste majoritairement exploitée de manière traditionnelle en tant que région de pâturages sur de grandes surfaces et constitue, notamment en raison de sa taille, le site de reproduction le plus important dans ce Land.
- 20 Pour être habitée et exploitée à des fins agricoles, la péninsule d'Eiderstedt a besoin d'un drainage. Celui-ci est réalisé au moyen de fossés situés entre les parcelles, lesquels débouchent dans un réseau de canalisations et sont entretenus par les utilisateurs respectifs des surfaces attenantes. La charge

d'entretien pour les canalisations en tant que collecteurs d'eau incombe à 17 syndicats d'hydraulique et de bonification établis sur la péninsule d'Eiderstedt.

- 21 Le Deich- und Hauptsielverband Eiderstedt, Körperschaft des öffentlichen Rechts, un syndicat d'hydraulique et de bonification constitué sous la forme juridique d'une personne morale de droit public, fédère ces 17 syndicats. L'une des missions qui lui ont été confiées en vertu de la loi comprend l'entretien des eaux de surface en tant qu'obligation de droit public. En vue de réaliser cette mission, le Deich- und Hauptsielverband Eiderstedt exploite, notamment, les installations d'Adamsiel qui comprennent une écluse de chasse et une station de pompage. Cette station draine l'intégralité du territoire couvert par ces syndicats fédérés grâce à une pompe qui s'enclenche de manière automatique à partir d'un certain niveau d'eau. Les opérations de pompage mises en route ont pour effet de réduire le niveau de l'eau.
- 22 Considérant que, par l'exploitation de cette station de pompage, le Deich- und Hauptsielverband Eiderstedt a causé, au détriment de la guifette noire, des dommages environnementaux, le Naturschutzbund Deutschland a, conformément à l'USchadG adopté aux fins de la transposition de la directive 2004/35, introduit auprès de l'arrondissement de Frise-du-Nord une demande de mesures de limitation et de réparation de ces dommages, laquelle a été rejetée.
- 23 Ayant contesté cette décision de rejet en vain devant le Verwaltungsgericht (tribunal administratif, Allemagne), le Naturschutzbund Deutschland a interjeté appel du jugement de cette juridiction devant l'Oberverwaltungsgericht (tribunal administratif supérieur, Allemagne), lequel a infirmé ce jugement et imposé à l'arrondissement de Frise-du-Nord l'obligation de prendre une nouvelle décision.
- 24 L'arrondissement de Frise-du-Nord et le Deich- und Hauptsielverband Eiderstedt ont alors saisi le Bundesverwaltungsgericht (Cour administrative fédérale, Allemagne) d'un pourvoi en *Revision*.
- 25 Aux fins de déterminer si les dommages environnementaux en cause au principal doivent être considérés comme n'étant pas « significatifs », au sens de l'article 19, paragraphe 5, deuxième phrase, point 2, du BNatSchG, lequel transpose l'annexe I, troisième alinéa, deuxième tiret, de la directive 2004/35, la juridiction de renvoi s'interroge sur l'interprétation de l'expression « gestion normale des sites telle que définie dans les cahiers d'habitat, les documents d'objectif ou pratiquée antérieurement par les propriétaires ou exploitants » figurant à cette annexe.
- 26 En particulier, la juridiction de renvoi cherche à savoir, premièrement, si la notion de « gestion » doit être entendue comme correspondant uniquement aux opérations agricoles ou bien si elle couvre également l'exploitation d'une station de pompage visant l'irrigation et le drainage des surfaces agricoles, deuxièmement, si le caractère « normal » de la gestion doit uniquement être apprécié au regard des cahiers d'habitat et des documents d'objectif ou bien s'il peut l'être également au regard d'autres principes généraux de droit national tels que les bonnes pratiques professionnelles visées à l'article 5, paragraphe 2, du BNatSchG, troisièmement, si le caractère antérieur de la gestion pratiquée par le propriétaire ou l'exploitant implique uniquement qu'une telle gestion doit avoir été exercée à un quelconque moment avant la date de transposition de la directive 2004/35, à savoir le 30 avril 2007, ou bien si elle doit également continuer à avoir été exercée à cette date et, quatrièmement, si une telle gestion antérieure doit intervenir indépendamment ou non des cahiers d'habitat et des documents d'objectif.
- 27 Par ailleurs, aux fins de déterminer si le Deich- und Hauptsielverband Eiderstedt exerçait, dans le cadre de l'exploitation de ladite station de pompage, une « activité professionnelle », au sens de l'article 2, point 4, de l'USchadG, lequel transpose l'article 2, point 7, de la directive 2004/35, la juridiction de renvoi cherche à savoir, en cas de réponse affirmative à sa première série de questions, si une activité exercée dans l'intérêt de la collectivité en vertu d'un transfert légal de mission peut être considérée

comme étant de nature professionnelle, au sens de cette dernière disposition.

28 Dans ces conditions, le Bundesverwaltungsgericht (Cour administrative fédérale) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

« 1.a) La notion de “gestion” au sens de l’annexe I, [troisième] alinéa, deuxième tiret, de la directive 2004/35 [...] comprend-elle des activités qui sont, de manière indissociable, liées à une exploitation directe des sols à des fins agricoles ?

En cas de réponse affirmative :

b) Dans quelles conditions convient-il de considérer qu’une gestion constitue une gestion “normale” telle que définie dans les cahiers d’habitat ou les documents d’objectif, au sens de la directive 2004/35 ?

c) Quelle est la période visée par la question de savoir si une gestion correspond à la gestion pratiquée “antérieurement” par les propriétaires ou exploitants, au sens de la directive 2004/35 ?

d) La réponse à la question de savoir si une gestion correspond à la gestion pratiquée antérieurement par les propriétaires ou exploitants, au sens de la directive 2004/35, intervient-elle indépendamment des cahiers d’habitat ou des documents d’objectif ?

2) Une activité qui est exercée dans l’intérêt de la collectivité en vertu d’un transfert légal de mission constitue-t-elle une “activité professionnelle” au sens de l’article 2, point 7, de la directive 2004/35 ? »

Sur les questions préjudicielles

Sur la première question

29 Par sa première question, la juridiction de renvoi demande comment il convient d’interpréter l’expression « gestion normale des sites telle que définie dans les cahiers d’habitat, les documents d’objectif ou pratiquée antérieurement par les propriétaires ou exploitants » figurant à l’annexe I, troisième alinéa, deuxième tiret, de la directive 2004/35.

30 À titre liminaire, il convient de relever que la première question s’inscrit dans le contexte d’un « dommage environnemental » prétendument causé à une espèce d’oiseau, la guifette noire (*Chlidonias niger*).

31 À cet égard, il y a lieu de rappeler que la directive 2004/35 a pour objet d’établir un cadre de responsabilité environnementale fondé sur un haut degré de protection de l’environnement ainsi que sur les principes de précaution et du pollueur-payeur, en vue de prévenir et de réparer les dommages environnementaux causés par les exploitants (voir, en ce sens, arrêt du 13 juillet 2017, *Túrkevei Tejtermelő Kft.*, C-129/16, EU:C:2017:547, points 47 et 53 ainsi que jurisprudence citée).

32 Parmi les trois catégories de dommages relevant de la notion de « dommage environnemental », définies à l’article 2, point 1, de la directive 2004/35, figurent, au point a) de cette disposition, les dommages causés aux espèces et habitats naturels protégés, lesquels sont susceptibles d’ouvrir le champ d’application de cette directive tant au titre du point a) que du point b) de l’article 3, paragraphe 1, de ladite directive.

33 Tandis que la notion d’« espèces et habitats naturels protégés » doit s’entendre, conformément à

- l'article 2, point 3, de la directive 2004/35, comme renvoyant notamment aux espèces et habitats énumérés dans les directives « Habitats » et « Oiseaux », dont la guifette noire (*Chlidonias niger*) fait partie en vertu de l'annexe I de cette dernière directive, les dommages causés à de tels espèces et habitats sont définis, aux termes de l'article 2, point 1, sous a), premier alinéa, de la directive 2004/35, comme tout dommage qui affecte gravement la constitution ou le maintien d'un état de conservation favorable de ces espèces ou habitats.
- 34 Il ressort de l'emploi de l'adverbe « gravement », à l'article 2, point 1, sous a), premier alinéa, de la directive 2004/35, que seuls les dommages qui présentent une certaine gravité, qualifiés de « dommages significatifs » à l'annexe I de cette directive, peuvent être considérés comme des dommages causés aux espèces et aux habitats naturels protégés, ce qui implique, dans chaque cas concret, la nécessité d'évaluer l'importance des effets du dommage concerné.
- 35 L'article 2, point 1, sous a), premier alinéa, de la directive 2004/35 précise qu'une telle évaluation doit être effectuée par rapport à l'état initial des espèces et des habitats concernés, en tenant compte des critères qui figurent à l'annexe I de cette directive. À cet égard, les deux premiers alinéas de cette annexe indiquent les critères qu'il convient de prendre en compte pour déterminer si les atteintes à cet état initial sont significatives ou non, tout en précisant que les dommages qui ont une incidence démontrée sur la santé humaine sont nécessairement qualifiés de « dommages significatifs ».
- 36 L'annexe I, troisième alinéa, de la directive 2004/35 énonce cependant que les dommages qui y sont énumérés peuvent ne pas être qualifiés de « dommages significatifs ». Il ressort de l'emploi du verbe « pouvoir » que les États membres ont la faculté, lors de la transposition de cette directive, de considérer que ces dommages sont ou non significatifs, au sens de l'annexe I de ladite directive.
- 37 L'article 2, point 1, sous a), second alinéa, de la directive 2004/35 dispose par ailleurs que les dommages causés aux espèces et aux habitats naturels protégés n'englobent pas les incidences négatives qui résultent d'un acte de l'exploitant qui a été expressément autorisé par les autorités compétentes conformément aux dispositions mettant en œuvre l'article 6, paragraphes 3 et 4, ou l'article 16 de la directive « Habitats » ou l'article 9 de la directive « Oiseaux » ou, dans le cas des habitats ou des espèces qui ne sont pas couverts par le droit de l'Union, conformément aux dispositions équivalentes de la législation nationale relative à la conservation de la nature. Il s'ensuit que tout dommage relevant de l'article 2, point 1, sous a), second alinéa, de la directive 2004/35 est automatiquement exclu de la notion de « dommages causés aux espèces et habitats naturels protégés ».
- 38 Dans ces conditions, la première question, qui concerne le cas d'un dommage prétendument causé à une espèce protégée visée à l'annexe I de la directive « Oiseaux », n'est pertinente que dans l'hypothèse où l'exclusion visée à l'article 2, point 1, sous a), second alinéa, première branche de l'alternative, de la directive 2004/35 n'a pas vocation à s'appliquer.
- 39 Par conséquent, un dommage causé par l'exploitation d'une station de pompage qui aurait été expressément autorisée par les autorités compétentes sur le fondement des dispositions des directives « Habitats » ou « Oiseaux », mentionnées à l'article 2, point 1, sous a), second alinéa, de la directive 2004/35, ne pourrait pas être qualifié de « dommage causé aux espèces et habitats naturels protégés », au sens de l'article 2, point 1, sous a), de la directive 2004/35, et ne saurait entrer dans le champ d'application de cette directive ni au titre du point a) ni au titre du point b) de l'article 3, paragraphe 1, de ladite directive.
- 40 Toujours à titre liminaire, il y a lieu d'observer que, parmi les dommages que les États membres peuvent ne pas qualifier de « dommages significatifs » en vertu de l'annexe I, troisième alinéa, de la directive 2004/35, le deuxième tiret de cet alinéa mentionne les variations négatives qui, soit sont dues à des causes naturelles, soit résultent des interventions liées à la gestion normale des sites telle que

définie dans les cahiers d'habitat, les documents d'objectif ou pratiquée antérieurement par les propriétaires ou exploitants. Ce tiret prévoit ainsi deux cas de figure dans lesquels des dommages peuvent ne pas être qualifiés de « dommages significatifs », à savoir les dommages dus à des causes naturelles, d'une part, et les dommages résultant d'interventions liées à la gestion normale des sites, d'autre part, étant entendu que le second de ces cas de figure, qui fait l'objet de la première question, comporte lui-même une alternative divisée en deux branches.

- 41 À cet égard, il convient de relever que la République fédérale d'Allemagne a transposé, à l'article 19, paragraphe 5, deuxième phrase, point 2, du BNatSchG, les deux cas de figure visés à l'annexe I, troisième alinéa, deuxième tiret, de la directive 2004/35 et que, à cet effet, elle a repris textuellement le contenu de ce deuxième tiret figurant dans la version en langue allemande de la directive 2004/35.
- 42 Or, il y a lieu de constater, ainsi que l'arrondissement de Frise-du-Nord l'indique dans ses observations écrites, que, dans le libellé du second cas de figure mentionné à l'annexe I, troisième alinéa, deuxième tiret, de la directive 2004/35, il existe une divergence entre, d'une part, la version en langue allemande et, d'autre part, les autres versions linguistiques. En effet, alors que les versions linguistiques autres que la version en langue allemande de cette directive rapportent directement le terme « normale » au terme « gestion » de manière à subordonner à l'expression « gestion normale » les deux branches de l'alternative du second cas de figure visé à l'annexe I, troisième alinéa, deuxième tiret, de la directive 2004/35, la version en langue allemande rapporte uniquement le terme « gestion » à ces deux branches de l'alternative, le terme « normale » ne se rapportant quant à lui qu'à la première desdites deux branches.
- 43 Il ressort d'une jurisprudence constante de la Cour que la formulation utilisée dans l'une des versions linguistiques d'une disposition du droit de l'Union ne saurait servir de base unique à l'interprétation de cette disposition ou se voir attribuer, à cet égard, un caractère prioritaire par rapport aux autres versions linguistiques. Une telle approche serait en effet incompatible avec l'exigence d'uniformité d'application du droit de l'Union. En cas de divergence entre les diverses versions linguistiques, la disposition en cause doit ainsi être interprétée en fonction de l'économie générale et de la finalité de la réglementation dont elle constitue un élément (arrêt du 9 mars 2017, GE Healthcare, C-173/15, EU:C:2017:195, point 65 et jurisprudence citée).
- 44 À cet égard, il convient de relever, ainsi que cela ressort des points 34 à 37 du présent arrêt, que la directive 2004/35 retient une définition large des dommages causés aux espèces et aux habitats naturels protégés en prévoyant que les exploitants doivent répondre de tout dommage significatif, à l'exception des dommages limitativement énumérés à l'article 2, paragraphe 1, sous a), second alinéa, de la directive 2004/35 et à l'exception de ceux considérés par les États membres comme n'étant pas des dommages significatifs en vertu du troisième alinéa de l'annexe I de cette directive.
- 45 Dès lors, en tant qu'elles rendent, en principe, inapplicable le régime de responsabilité environnementale pour certains dommages susceptibles d'affecter les espèces et les habitats naturels protégés et s'écartent ainsi de l'objectif principal sous-jacent à la directive 2004/35, à savoir établir un cadre commun pour la prévention et la réparation des dommages environnementaux afin de combattre efficacement l'augmentation de la pollution des sites et l'aggravation des pertes de biodiversité, ces dispositions doivent nécessairement faire l'objet d'une interprétation stricte (voir, par analogie, arrêt du 16 mai 2019, Plessers, C-509/17, EU:C:2019:424, point 38 et jurisprudence citée).
- 46 S'agissant plus particulièrement des dommages visés à l'annexe I, troisième alinéa, de la directive 2004/35, il y a lieu de constater que, si les premier et troisième tirets de cet alinéa envisagent des dommages de faible importance au regard de l'espèce ou de l'habitat concernés, le deuxième tiret dudit alinéa concerne des dommages dont la portée peut être importante en fonction des causes naturelles affectant l'espèce ou l'habitat concernés ou des mesures de gestion prises par l'exploitant.

- 47 Or, admettre, ainsi qu'il ressort de la version en langue allemande de l'annexe I, troisième alinéa, deuxième tiret, de la directive 2004/35, que les États membres aient la faculté d'exonérer les exploitants et les propriétaires de toute responsabilité du seul fait qu'un dommage a été causé par des mesures de gestion antérieures et, partant, indépendamment du caractère normal de celles-ci serait de nature à porter atteinte tant aux principes qu'aux objectifs sous-tendant cette directive.
- 48 En effet, une telle approche reviendrait à reconnaître aux États membres la faculté d'admettre, contrairement aux exigences qui résultent du principe de précaution ainsi que du principe du pollueur-payeur, et du seul fait qu'elles résulteraient d'une pratique antérieure, des mesures de gestion qui pourraient être excessivement dommageables et inadaptées aux sites abritant des espèces ou des habitats naturels protégés et qui seraient ainsi susceptibles de mettre en danger voire de détruire ces espèces ou habitats et d'augmenter le risque de pertes de biodiversité en violation des obligations de conservation incombant aux États membres au titre des directives « Habitats » et « Oiseaux ». Cette approche aurait pour conséquence d'ouvrir de manière excessivement large la portée des exceptions prévues à l'annexe I, troisième alinéa, de la directive 2004/35 et priverait en partie d'effet utile le régime de responsabilité environnementale institué par cette directive, en soustrayant de ce régime des dommages potentiellement significatifs causés par une action volontaire et anormale de l'exploitant.
- 49 Il s'ensuit que la version en langue allemande de l'annexe I, troisième alinéa, deuxième tiret, de la directive 2004/35 doit être lue en ce sens que, à l'instar des autres versions linguistiques, le terme « normale » doit se rapporter directement au terme « gestion » et que l'expression « gestion normale » doit se rapporter aux deux branches de l'alternative du second cas de figure prévu à ce deuxième tiret.
- 50 C'est à l'aune de ces considérations liminaires qu'il convient de répondre à la première question.
- 51 À cet égard, il y a lieu de relever que, conformément au libellé de l'annexe I, troisième alinéa, deuxième tiret, de la directive 2004/35, la « gestion » à laquelle fait mention ce deuxième tiret doit se rapporter à un site. À cet égard, il convient de préciser que cette dernière notion peut notamment faire référence aux sites dans lesquels se trouvent des espèces ou des habitats naturels protégés, au sens des directives « Habitats » et « Oiseaux ». En effet, d'une part, l'annexe I de la directive 2004/35, à laquelle renvoie l'article 2, point 1, sous a), de cette directive, s'inscrit exclusivement dans le cadre des dommages causés aux espèces et aux habitats naturels protégés et, d'autre part, les espèces et les habitats naturels protégés correspondent notamment, ainsi qu'il est mentionné au point 33 du présent arrêt, aux espèces et habitats énumérés dans les directives « Habitats » et « Oiseaux ».
- 52 Quant au terme « normal », il correspond aux termes « habituel », « usuel » ou « courant », qui ressortent de différentes versions linguistiques de l'annexe I, troisième alinéa, deuxième tiret, de la directive 2004/35, telles que, par exemple, les versions en langues espagnole (« *corriente* ») ou grecque (« *συνήθη* »). Toutefois, afin de ne pas priver le terme « normal » de son effet utile dans le cadre de la protection de l'environnement, il convient d'ajouter qu'une gestion ne peut être considérée comme normale que si elle est conforme aux bonnes pratiques telles que, notamment, les bonnes pratiques agricoles.
- 53 Il ressort des considérations qui précèdent que la notion de « gestion normale des sites », figurant à l'annexe I, troisième alinéa, deuxième tiret, de la directive 2004/35, doit être comprise comme englobant toute mesure permettant une bonne administration ou organisation des sites abritant des espèces ou des habitats naturels protégés, conforme, notamment, aux pratiques agricoles couramment admises.
- 54 Dans ce cadre, il convient de préciser que, étant donné que la gestion d'un site abritant des espèces et des habitats naturels protégés, au sens des directives « Habitats » et « Oiseaux », englobe nécessairement l'ensemble des mesures de gestion prises pour la conservation des espèces et des

habitats présents sur ce site, la gestion normale d'un tel site doit se déterminer au regard des mesures nécessaires que les États membres doivent adopter, sur le fondement de l'article 2, paragraphe 2, de la directive « Habitats » et de l'article 2 de la directive « Oiseaux », pour la conservation des espèces et des habitats présents sur ledit site et, en particulier, des mesures de gestion prévues de manière détaillée aux articles 6 et 12 à 16 de la directive « Habitats » ainsi qu'aux articles 3 à 9 de la directive « Oiseaux ».

- 55 Il s'ensuit que la gestion d'un site couvert par les directives « Habitats » et « Oiseaux » ne peut être considérée comme normale que si elle respecte les objectifs et les obligations prévus dans ces directives.
- 56 À cet égard, il y a lieu de préciser que, compte tenu de l'interaction existant entre un site et les espèces et habitats qui s'y trouvent ainsi que, notamment, de l'impact des différentes formes de gestion du site sur ces espèces et habitats, que celles-ci se rapportent spécifiquement à ces derniers ou non, les mesures de gestion que les États membres doivent adopter sur le fondement des directives « Habitats » et « Oiseaux », aux fins de satisfaire aux objectifs et obligations prévus par ces directives, doivent nécessairement prendre en compte les aspects caractéristiques du site, tels que, en particulier, l'existence d'une activité humaine.
- 57 En vue de répondre spécifiquement à la première question, sous a), telle qu'elle résulte du contexte exposé par la juridiction de renvoi, il y a lieu de préciser que la notion de « gestion normale » peut, notamment, couvrir les activités agricoles exercées sur un site abritant des espèces et des habitats naturels protégés, prises dans leur ensemble, c'est-à-dire y compris celles qui peuvent en être le complément indispensable comme l'irrigation et le drainage et, partant, l'exploitation d'une station de pompage.
- 58 Cette interprétation est confirmée par la première branche de l'alternative du second cas de figure mentionné à l'annexe I, troisième alinéa, deuxième tiret, de la directive 2004/35. En précisant en effet que la gestion normale des sites doit être entendue dans le sens défini dans les cahiers d'habitat et les documents d'objectif, cette première branche de l'alternative confirme qu'une telle gestion doit être définie au regard de l'ensemble des mesures de gestion adoptées par les États membres sur le fondement des directives « Habitats » et « Oiseaux » en vue d'assurer leurs obligations de maintien ou de rétablissement des espèces et des habitats protégés par ces directives.
- 59 À cet égard, s'il est vrai que ni la directive « Habitats » ni la directive « Oiseaux » ne font mention, dans une quelconque de leurs dispositions, des notions de « cahiers d'habitat » et de « documents d'objectif », il ressort néanmoins de la pratique de certains États membres, telle qu'exposée, notamment, dans le rapport de la Commission sur la mise en œuvre de la directive 92/43/CEE concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages [SEC(2003) 1478] ou à l'annexe 2 des lignes directrices « Aquaculture et Natura 2000 » de la Commission, que tant les cahiers d'habitat que les documents d'objectif correspondent aux documents que les États membres doivent adopter en vertu des directives « Habitats » et « Oiseaux » pour satisfaire aux objectifs de ces directives et aux obligations de conservation qui leur incombent au titre desdites directives. En particulier, il ressort de ce rapport et de ces lignes directrices que de tels documents contiennent précisément les mesures nécessaires à la gestion des espèces et des habitats naturels protégés.
- 60 En outre, il y a lieu de préciser, aux fins de la réponse à la première question, sous b), telle qu'explicitée au point 26 du présent arrêt, que, si, dans le cadre de la première branche de l'alternative du second cas de figure mentionné à l'annexe I, troisième alinéa, deuxième tiret, de la directive 2004/35, le caractère normal de la gestion doit être déterminé à partir des documents de gestion adoptés par les États membres sur le fondement des directives « Habitats » et « Oiseaux », une juridiction d'un

État membre appelée à apprécier in concreto le caractère normal ou non d'une mesure de gestion ne saurait être empêchée, dans le cas où, d'une part, ces documents de gestion ne contiennent pas d'indications suffisantes pour procéder à cette appréciation et, d'autre part, le caractère normal de la mesure ne peut davantage être déterminé sur le fondement de la seconde branche de ladite alternative, d'apprécier lesdits documents au regard des objectifs et des obligations prévus dans les directives « Habitats » et « Oiseaux » ou à l'aide de normes de droit interne adoptées aux fins de la transposition de ces directives ou, à défaut, compatibles avec l'esprit et l'objectif de ces directives. Il appartient à la juridiction de renvoi de déterminer, à cet égard, si les bonnes pratiques professionnelles visées à l'article 5, paragraphe 2, du BNatSchG, qu'elle envisage d'utiliser pour évaluer le caractère normal de la gestion du site d'Eiderstedt, remplissent ces conditions.

- 61 Par ailleurs, il convient de relever que la gestion normale d'un site peut également résulter, ainsi qu'il ressort de la seconde branche de l'alternative du second cas de figure mentionné à l'annexe I, troisième alinéa, deuxième tiret, de la directive 2004/35, d'une pratique antérieure exercée par les propriétaires ou les exploitants. Cette seconde branche de cette alternative couvre donc les mesures de gestion qui, du fait qu'elles ont été pratiquées pendant un certain laps de temps, peuvent être considérées comme étant usuelles pour le site concerné, sous réserve cependant que, ainsi qu'il est mentionné au point 55 du présent arrêt, elles ne remettent pas en cause la satisfaction des objectifs et des obligations prévus dans les directives « Habitats » et « Oiseaux ».
- 62 Il y a lieu de préciser, aux fins de la réponse à la première question sous d), que ladite seconde branche vise des mesures de gestion qui peuvent ne pas être définies dans les documents de gestion adoptés par les États membres sur le fondement des directives « Habitats » et « Oiseaux ». En effet, s'il ne peut être exclu, en principe, qu'une mesure de gestion antérieure soit également prévue dans les documents de gestion adoptés par les États membres sur le fondement des directives « Habitats » et « Oiseaux » et puisse ainsi relever aussi bien de la première que de la seconde branche de l'alternative du second cas de figure mentionné à l'annexe I, troisième alinéa, deuxième tiret, de la directive 2004/35, il ressort clairement de la conjonction de coordination « ou » séparant ces deux branches que celles-ci peuvent s'appliquer indépendamment l'une de l'autre. Tel peut notamment être le cas lorsque des documents de gestion n'ont pas encore été établis ou lorsqu'une mesure de gestion pratiquée antérieurement par les propriétaires ou les exploitants n'est pas mentionnée dans ces documents.
- 63 Quant à l'antériorité de la gestion, qui fait l'objet de la première question sous c), il convient de souligner que, compte tenu du fait qu'une mesure de gestion peut tout aussi bien relever indépendamment de l'une que de l'autre branche de ladite alternative, le caractère antérieur de la gestion ne saurait être défini par rapport à la seule date d'adoption des documents de gestion.
- 64 En outre, le législateur de l'Union n'ayant pas précisé, dans le libellé de l'annexe I, troisième alinéa, deuxième tiret, de la directive 2004/35, la référence temporelle à partir de laquelle l'antériorité de la gestion doit être appréciée, il y a lieu de considérer que celle-ci ne saurait s'apprécier au regard de la date d'entrée en vigueur ou de la date de transposition de la directive 2004/35 visées, respectivement, à l'article 20 et à l'article 19, paragraphe 1, de cette directive. D'ailleurs, une telle interprétation aurait pour effet de cantonner la seconde branche de l'alternative du second cas de figure mentionné à l'annexe I, troisième alinéa, deuxième tiret, de la directive 2004/35 aux seules pratiques ayant débuté avant l'une de ces dates et priverait ainsi largement cette seconde branche de sa substance en interdisant aux États membres d'y avoir recours en ce qui concerne les mesures de gestion pratiquées par les propriétaires ou les exploitants postérieurement auxdites dates. Un point d'équilibre important voulu par le législateur de l'Union serait alors rompu.
- 65 Dans ces conditions et compte tenu du fait que le second cas de figure envisagé à l'annexe I, troisième alinéa, deuxième tiret, de la directive 2004/35 a pour objectif de permettre aux États membres de prévoir une exonération des propriétaires et des exploitants pour les dommages causés aux espèces et

aux habitats naturels protégés par une gestion normale du site concerné, il convient de conclure que l'antériorité de la pratique ne peut se définir qu'au regard de la date de survenance du dommage. Ainsi, ce n'est que si une mesure de gestion normale a été pratiquée pendant un laps de temps suffisamment long jusqu'à la survenance du dommage et qu'elle est généralement reconnue et établie que ce dommage pourra être considéré comme étant non significatif.

- 66 Eu égard aux considérations qui précèdent, il convient de répondre à la première question que la notion de « gestion normale des sites telle que définie dans les cahiers d'habitat, les documents d'objectif ou pratiquée antérieurement par les propriétaires ou exploitants », figurant à l'annexe I, troisième alinéa, deuxième tiret, de la directive 2004/35, doit être entendue comme couvrant, d'une part, toute mesure d'administration ou d'organisation susceptible d'avoir une incidence sur les espèces et les habitats naturels protégés se trouvant sur un site, telle qu'elle résulte des documents de gestion adoptés par les États membres sur le fondement des directives « Habitats » et « Oiseaux » et interprétés, au besoin, en référence à toute norme de droit interne transposant ces deux dernières directives ou, à défaut, compatible avec l'esprit et l'objectif de ces directives, et, d'autre part, toute mesure d'administration ou d'organisation considérée comme usuelle, généralement reconnue, établie et pratiquée depuis un laps de temps suffisamment long par les propriétaires ou les exploitants jusqu'à la survenance d'un dommage causé par l'effet de cette mesure aux espèces et aux habitats naturels protégés, l'ensemble de ces mesures devant par ailleurs être compatible avec les objectifs sous-tendant les directives « Habitats » et « Oiseaux » ainsi que, notamment, avec les pratiques agricoles couramment admises.

Sur la seconde question

- 67 Par sa seconde question, la juridiction de renvoi demande si l'article 2, point 7, de la directive 2004/35 doit être interprété en ce sens que la notion d'« activité professionnelle » qui y est définie vise également les activités exercées dans l'intérêt de la collectivité en vertu d'un transfert légal de mission.
- 68 À cet égard, il convient de relever que, en vertu de l'article 3, paragraphe 1, de la directive 2004/35, n'entrent dans le champ d'application de cette dernière que les dommages causés par une « activité professionnelle », cette notion étant définie à l'article 2, point 7, de la directive 2004/35.
- 69 Cette dernière disposition prévoit que la notion d'« activité professionnelle » doit être entendue comme toute activité exercée dans le cadre d'une activité économique, d'une affaire ou d'une entreprise, indépendamment de son caractère privé ou public, lucratif ou non lucratif.
- 70 À ce titre, s'il est vrai que l'expression « activité économique » pourrait sembler indiquer que l'activité professionnelle doit avoir un rapport avec le marché ou présenter un caractère concurrentiel, les termes « affaire » et « entreprise » peuvent, l'un ou l'autre voire tous les deux, être compris, en fonction des différentes versions linguistiques, aussi bien dans un sens économique, commercial ou industriel que dans le sens plus générique d'« occupation », d'« opération », d'« ouvrage » ou de « travail ». Une telle interprétation est confortée par le libellé de l'article 2, point 7, de la directive 2004/35 qui précise que l'activité professionnelle peut aussi bien poursuivre un but lucratif que non lucratif.
- 71 Il convient néanmoins de rappeler qu'il y a lieu, pour l'interprétation d'une disposition du droit de l'Union, de tenir compte non seulement de son libellé, mais aussi de son contexte et de l'économie générale de la réglementation dont elle fait partie ainsi que des objectifs que celle-ci poursuit (arrêt du 30 janvier 2020, Tim, C-395/18, EU:C:2020:58, point 36 et jurisprudence citée).
- 72 S'agissant, en premier lieu, du contexte dans lequel s'inscrit l'article 2, point 7, de la directive 2004/35, il convient de relever que l'annexe III de la directive 2004/35 contient une liste des activités professionnelles que cette directive couvre. Or, cette annexe fait mention d'activités qui, telles les opérations de gestion des déchets, sont en général exercées dans l'intérêt de la collectivité en vertu d'un

transfert légal de mission.

- 73 Par ailleurs, il y a lieu de souligner que, dans l'économie générale de la directive 2004/35, les activités professionnelles visées à son article 2, point 7, ne peuvent être exercées que par les seules personnes relevant de son champ d'application, à savoir les exploitants, lesquels sont définis à l'article 2, point 6, de cette directive comme toute personne physique ou morale, privée ou publique, qui exerce ou contrôle une activité professionnelle (voir, en ce sens, arrêt du 4 mars 2015, Fipa Group e.a., C-534/13, EU:C:2015:140, point 52). Il ressort ainsi de la lecture combinée des points 6 et 7 de l'article 2 de la directive 2004/35 que la notion d'« activité professionnelle » recouvre une conception large et inclut également les activités publiques non lucratives exercées par des personnes morales publiques. Or, de telles activités n'ont, en règle générale, pas de rapport avec le marché ni ne présentent de caractère concurrentiel si bien que le fait de conférer aux termes « affaire » et « entreprise », visés à l'article 2, point 7, de la directive 2004/35, un sens purement économique, commercial ou industriel reviendrait à exclure la quasi-totalité de ces activités de la notion d'« activité professionnelle ».
- 74 S'agissant, en second lieu, des objectifs poursuivis par la directive 2004/35, il ressort d'une lecture combinée de ses considérants 2, 8 et 9 que celle-ci vise, en application du principe du pollueur-payeur, à tenir pour financièrement responsable les exploitants qui, en raison d'activités professionnelles présentant un risque réel ou potentiel pour la santé humaine ou l'environnement, ont causé des dommages environnementaux, de manière à les inciter à adopter des mesures et à développer des pratiques propres à minimiser les risques de tels dommages.
- 75 Or, une interprétation qui, alors même que les termes « affaire » et « entreprise », figurant à l'article 2, point 7, de la directive 2004/35, n'ont pas nécessairement dans toutes les versions linguistiques une portée purement économique, exclurait de la notion d'« activité professionnelle » les activités exercées dans l'intérêt de la collectivité en vertu d'un transfert légal de mission au motif que celles-ci n'auraient pas de rapport avec le marché ou ne présenteraient pas un caractère concurrentiel ôterait à la directive 2004/35 une partie de son effet utile, en soustrayant de son champ d'application toute une série d'activités, telles celles en cause au principal, qui présentent un risque réel pour la santé humaine ou l'environnement.
- 76 Il résulte de ce qui précède que la notion d'« activité professionnelle », visée à l'article 2, point 7, de la directive 2004/35, n'est pas circonscrite aux seules activités qui ont un rapport avec le marché ou qui présentent un caractère concurrentiel, mais englobe l'ensemble des activités exercées dans un cadre professionnel, par opposition à un cadre purement personnel ou domestique, et, partant, les activités exercées dans l'intérêt de la collectivité en vertu d'un transfert légal de mission.
- 77 Eu égard aux considérations qui précèdent, il convient de répondre à la seconde question que l'article 2, point 7, de la directive 2004/35 doit être interprété en ce sens que la notion d'« activité professionnelle » qui y est définie vise également les activités exercées dans l'intérêt de la collectivité en vertu d'un transfert légal de mission.

Sur les dépens

- 78 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 (première chambre) dit pour droit :

- 1) **La notion de « gestion normale des sites telle que définie dans les cahiers d’habitat, les documents d’objectif ou pratiquée antérieurement par les propriétaires ou exploitants », figurant à l’annexe I, troisième alinéa, deuxième tiret, de la directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil, du 21 avril 2004, sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux, doit être entendue comme couvrant, d’une part, toute mesure d’administration ou d’organisation susceptible d’avoir une incidence sur les espèces et les habitats naturels protégés se trouvant sur un site, telle qu’elle résulte des documents de gestion adoptés par les États membres sur le fondement 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 et de la directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil, du 30 novembre 2009, concernant la conservation des oiseaux sauvages et interprétés, au besoin, en référence à toute norme de droit interne transposant ces deux dernières directives ou, à défaut, compatible avec l’esprit et l’objectif de ces directives, et, d’autre part, toute mesure d’administration ou d’organisation considérée comme usuelle, généralement reconnue, établie et pratiquée depuis un laps de temps suffisamment long par les propriétaires ou les exploitants jusqu’à la survenance d’un dommage causé par l’effet de cette mesure aux espèces et aux habitats naturels protégés, l’ensemble de ces mesures devant par ailleurs être compatible avec les objectifs sous-tendant les directives 92/43 et 2009/147 ainsi que, notamment, avec les pratiques agricoles couramment admises.**

- 2) **L’article 2, point 7, de la directive 2004/35 doit être interprété en ce sens que la notion d’« activité professionnelle » qui y est définie vise également les activités exercées dans l’intérêt de la collectivité en vertu d’un transfert légal de mission.**

Signatures

* Langue de procédure : l’allemand.