

Francis Haumont

Professeur extraordinaire à l'université catholique de Louvain,
Avocat aux barreaux de Bruxelles et de Nice

Pascale Steichen

Professeure à l'université de Nice-Sophia Antipolis
Avocate au barreau de Nice

Cession gratuite d'un site naturel et règles de la concurrence

TUE, 12 septembre 2013, T-347/09, Allemagne c. Commission Aides d'État – Art. 107 TFUE – Transfert à titre gratuit à des organisations de protection de l'environnement de certaines zones du patrimoine naturel national – Mesures destinées au soutien financier de grands projets de protection de l'environnement – Décision déclarant l'aide compatible avec les règles de concurrence – Notion d'entreprise – Notion d'aide d'État

L'Allemagne a, durant l'année 2007, cédé à titre gratuit 125 000 hectares de terrains repris dans le patrimoine naturel national à des organisations de protection de l'environnement à charge pour celles-ci contractuellement de supporter les coûts liés au transfert, d'entretenir et de gérer ces espaces et d'assumer les risques liés aux sites contaminés. Si la gestion de ces zones dégage des recettes (baux de chasse et de pêche, vente de bois, tourisme) supérieures aux dépenses, la différence sera versée à l'État ou réinvestie dans la conservation du patrimoine.

Par ailleurs, l'Allemagne a aussi soutenu financièrement de grands projets de protection de l'environnement gérés notamment par lesdites organisations de protection de l'environnement. Ce soutien financier pouvait se monter à 90 % des coûts éligibles. Les bénéfices liés aux recettes générées par la gestion des espaces devront être reversés à l'État fédéral.

Pour la Commission européenne, ces organisations de protection de l'environnement sont des entreprises dès lors que, malgré leur statut de bénévole, elles peuvent exercer des activités économiques. En outre, dit la Commission, cette cession gratuite et les subventions octroyées constituent des aides d'État au sens de l'article 107 du TFUE. Cela étant, après examen, la Commission les a autorisées.

L'Allemagne, soutenue notamment par la France, contesta devant le Tribunal de l'Union européenne cette qualification d'aide d'État.

En premier lieu, l'Allemagne considère que les organisations de protection de l'environnement ne peuvent être qualifiées d'entreprises au sens de l'article 107 du TFUE car leurs activités poursuivent un but d'intérêt général. Pour le Tribunal, il s'agit bien d'entreprises car, à côté des activités spécifiquement de protection de la nature, elles ont des activités secondaires de nature économique (baux de pêche ou de chasse, vente de bois et tourisme). Et même si ces activités ne sont pas exercées dans un but lucratif, elles sont en concurrence avec celles d'opérateurs qui poursuivent un tel but.

Par ailleurs, l'Allemagne estime que les mesures de cession gratuite et de subventions ne constituent pas un avantage au sens de l'article 107 dès lors que ces organisations environnementales ne tirent aucun bénéfice de l'opération compte tenu des conditions auxquelles celles-ci sont assujetties.

Pour le Tribunal, la cession gratuite de terrains en vue d'une exploitation

commerciale est une aide d'État puisqu'elle permet aux organisations environnementales, assimilées à des entreprises, d'être favorisées dans leurs activités économiques par rapport à des opérateurs qui devraient investir dans l'achat de terrains pour exercer les mêmes activités économiques. Ce qui est en particulier le cas de la vente de bois qui concerne la commercialisation d'une marchandise susceptible d'être exportée entre États membres. Mais, dit le Tribunal, cela vaut aussi pour le tourisme ou les baux de chasse qui peuvent présenter un intérêt au niveau international.

Le Tribunal devait encore trancher le point de savoir si, comme le soutenait l'Allemagne, l'avantage octroyé ne rentre pas dans les avantages au sens de l'article 107 précité notamment dans la mesure où il constitue une compensation pour des services non économiques d'intérêt général, en l'occurrence la conservation d'habitats naturels. Le Tribunal examine les différents critères de la jurisprudence de la Cour de justice¹ et conclut que, en l'espèce, il s'agit bien d'une aide d'État au sens de l'article 107 du TFUE.

Comme le souligne N. de Sadeleer², l'impact de cet arrêt sur la cession de périmètres naturels à des associations de protection de l'environnement est limité dans la mesure où le plus souvent la valeur des sites cédés est relativement faible et qu'à moins de 200 000 euros, les cessions ne doivent pas être notifiées à la Commission³. En outre, dans la très grande majorité des cas, la cession ne prévoit pas l'exercice, par l'association de protection de l'environnement, de véritables activités économiques complémentaires à la gestion environnementale du site. ■

¹ L'Allemagne se réfère à la jurisprudence *Altmark* (CJUE, 24 juillet 2003, C-280/00, *Altmark Trans et Regierungspräsidium Magdeburg*) et aux critères déterminés par cet arrêt qui permettent de considérer qu'il n'y a pas d'aides d'État.

² *Amén.-Env.*, 2014/2 (à paraître).

³ Règlement (UE) n° 1407/2013 du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du TFUE.

Quand un site peut-il ou doit-il sortir du réseau Natura 2000 ?

CJUE, 3 avril 2014, C-301/12, Cascina Tre Pini Ss Natura 2000 – Site d'importance communautaire – Dégradation de l'environnement incompatible avec le maintien dans le réseau Natura 2000 – Droit du propriétaire de demander le déclassement – Obligation des autorités compétentes de proposer le déclassement à la Commission

Premier du genre, l'arrêt rendu ce 3 avril 2014 par la Cour de justice de l'Union européenne est important puisqu'il porte sur la sortie d'un bien du réseau Natura 2000.

La société *Cascina Tre Pini Ss* est propriétaire d'un terrain repris dans le site Natura 2000 « *Brughiera del Dosso* » à proximité de l'aéroport de Milan-Malpensa. Suite au processus prévu par la directive « habitat » 92/43, le site a été classé définitivement en tant que site d'intérêt communautaire (SIC) en 2005.



L'extension de l'aéroport de Milan-Malpensa a, selon la société Cascina, provoqué une dévastation écologique du site, raison pour laquelle elle a demandé, dès 2005, au gestionnaire du parc naturel de la vallée du Tessin, dans lequel se trouve le site, d'adopter les mesures nécessaires pour empêcher cette dégradation. En l'absence de réponse, la société Cascina a demandé au ministre compétent de déclasser le site qui ne remplissait plus les critères de sélection comme site Natura 2000. Cascina justifiait son intérêt aussi par le fait que les restrictions grevant son terrain l'empêchaient de réaliser des aménagements prévus par ailleurs par le plan d'aménagement de la zone de Malpensa.

Le ministre et la Région de Lombardie se renvoyant la balle, la société Cascina s'est retrouvée devant le Conseil d'État italien qui a posé dix questions préjudicielles à la Cour de justice de l'Union européenne.

En premier lieu, la Cour examine les questions en lien avec le point de savoir si les autorités compétentes des États membres sont tenues de proposer à la Commission le déclassement d'un site inscrit sur la liste des SIC lorsque ces autorités ont été saisies d'une demande du propriétaire d'un terrain inclus dans ce site alléguant la dégradation environnementale de ce dernier.

Sur le principe du déclassement d'un site Natura 2000, la Cour de justice note que même si la directive 92/43 « habitats » ne prévoit pas spécifiquement de procédure à ce sujet, on peut déduire des articles 9 et 11 que ce déclassement est possible moyennant, sur la base de la règle du parallélisme des procédures, le respect des formalités à suivre pour le classement d'un site.

Pour la Cour, dès l'instant où il apparaît, dans le cadre du suivi opéré par l'État membre en application de l'article 11 de la directive que les critères qui justifient le classement en site Natura 2000 ne peuvent, de manière irrémédiable, plus être respectés, l'État doit nécessairement formuler une proposition d'adaptation de la liste des SIC qui vise à rendre cette dernière de nouveau conforme aux critères. « Ainsi, lorsqu'un site inscrit sur la liste des SIC n'est définitivement plus en mesure de contribuer à la réalisation des objectifs de la directive 92/43 et que, partant, il n'est plus justifié que ce site reste soumis aux prescriptions de cette directive, l'État membre concerné est tenu de proposer à la Commission le déclassement dudit site. En effet, si cet État s'abstenait de proposer ce déclassement, il pourrait continuer à utiliser vainement des ressources pour la gestion du même site qui s'avèreraient inutiles à la conservation des habitats naturels et des espèces. En outre, le maintien au sein du réseau Natura 2000 de sites qui, définitivement, ne contribuent plus à la réalisation desdits objectifs ne serait pas conforme aux exigences de qualité de ce réseau. » Et la Cour ajoute : « L'obligation qui incombe aux États membres de proposer à la Commission le déclassement d'un site inscrit sur la liste des SIC, devenu irrémédiablement impropre à remplir les objectifs de la directive 92/43, s'impose avec davantage de force lorsque ce site inclut un terrain qui appartient à un propriétaire dont l'exercice du droit de propriété est restreint en raison de cette inscription, alors qu'il n'est plus justifié que ledit site continue à être soumis aux prescriptions de cette directive »¹.

Comme le souligne la Cour, toute dégradation environnementale d'un SIC ne saurait suffire, en soi, à déclencher une procédure de déclassement. En effet, en application notamment de l'article 6, § 2, de la directive « habitats », les autorités compétentes, face à une dégradation d'un site, doivent prendre les mesures nécessaires à la sauvegarde du site. En outre, tout plan, programme ou projet ne peut être adopté ou autorisé

que s'il n'est pas susceptible d'avoir des impacts significatifs négatifs sur le site (art. 6, § 3) sauf dérogation aux conditions du § 4.

Il s'ensuit que les autorités nationales compétentes ne sont ainsi tenues de proposer le déclassement d'un site que si, malgré le respect de ces dispositions, ce dernier est devenu irrémédiablement impropre à remplir les objectifs de la directive 92/43, de sorte que son classement comme SIC n'apparaîtrait plus justifié.

Cet arrêt est évidemment important. Il ne constitue en rien un encouragement à ne pas prendre les mesures nécessaires à la sauvegarde d'un site Natura 2000 dès lors que si la dégradation est due à une négligence des gestionnaires, il conviendra d'y remédier et le déclassement n'est certainement pas un remède.

En revanche, il se peut que la dégradation du site ne soit pas la résultante de négligences dans sa gestion auquel cas, en l'absence de possibilité de sauvegarde du site, son déclassement se justifie. La question va certainement se poser avec les conséquences des changements climatiques que nous connaissons. Certains sites humides, par exemple, pourraient s'assécher ou certains sites d'habitat d'espèces pourraient être désertés par ces dernières, soit autant de raisons possibles de procéder au déclassement du site. ■

Sus aux bars bruyants

CEDH, 24 avril 2014, Udovicic c. Croatie²

Convention européenne des droits de l'homme – Art. 8 – Droit au respect de la vie privée et familiale et du domicile – Droit à un environnement de qualité – Nuisances acoustiques dues à l'exploitation d'un bar – Violation de la Convention

La Cour européenne des droits de l'homme poursuit sa construction jurisprudentielle du droit à un environnement de qualité. Si celui-ci n'est pas spécifiquement reconnu par la Convention et ses protocoles additionnels, en revanche, depuis le début des années 90, la Cour a fondé la reconnaissance de ce droit, essentiellement par le biais du droit au respect de la vie privée et familiale et du domicile (art. 8) mais aussi par le biais d'autres droits comme, par exemple, le droit à la vie (art. 2)³.

Parmi les nuisances environnementales subies par les citoyens, le bruit trouve une place de plus en plus importante comme l'illustre la jurisprudence de la Cour à propos des nuisances acoustiques liées au trafic aérien, routier ou ferroviaire ou à un club informatique. Dans le cas d'espèce, le bruit est lié à l'exploitation d'un bar. La Cour constate que le niveau de bruit subi par le requérant dans son appartement dépasse les seuils notamment ceux recommandés par l'Organisation mondiale de la santé. Elle condamne l'État croate qui est resté plus de dix ans sans prendre les mesures nécessaires pour assurer le droit du requérant au respect de sa vie privée et familiale et son domicile.

Compte tenu du nombre de bars bruyants dans le territoire des 47 États parties à la Convention européenne, cela augure d'une abondance jurisprudentielle. ■

² L'arrêt n'existe qu'en anglais.

³ Sur cette question, voyez notamment F. Haumont, « Le droit fondamental à la protection de l'environnement dans la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales » in *L'environnement objet d'un droit fondamental*, Amén., 2008, n° spécial, pp. 9-55 ; *Justice and Environment, Human Rights and Environment – The Case Law of the European Court of Human Rights in Environmental Cases – Legal Analysis, Justice and Environment*, Brno, 2011, 75 p.

¹ Voyez les conclusions de l'avocat général de M^{me} Kokot, pt 39, qui estime que tant que le site considéré répond par ses qualités aux conditions ayant permis son classement, les restrictions au droit de propriété sont, en principe, justifiées par l'objectif de protection de l'environnement visé par ladite directive (voir, en ce sens, arrêt Križan e.a., C-416/10, points 113 à 115). Cependant, si ces qualités disparaissent définitivement, le maintien des restrictions à l'usage de ce site pourrait conduire à une violation de ce même droit de propriété.