

Jurisprudence européenne

Francis Haumont

Professeur émérite de l'université 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

Les propriétaires attentistes ont tort

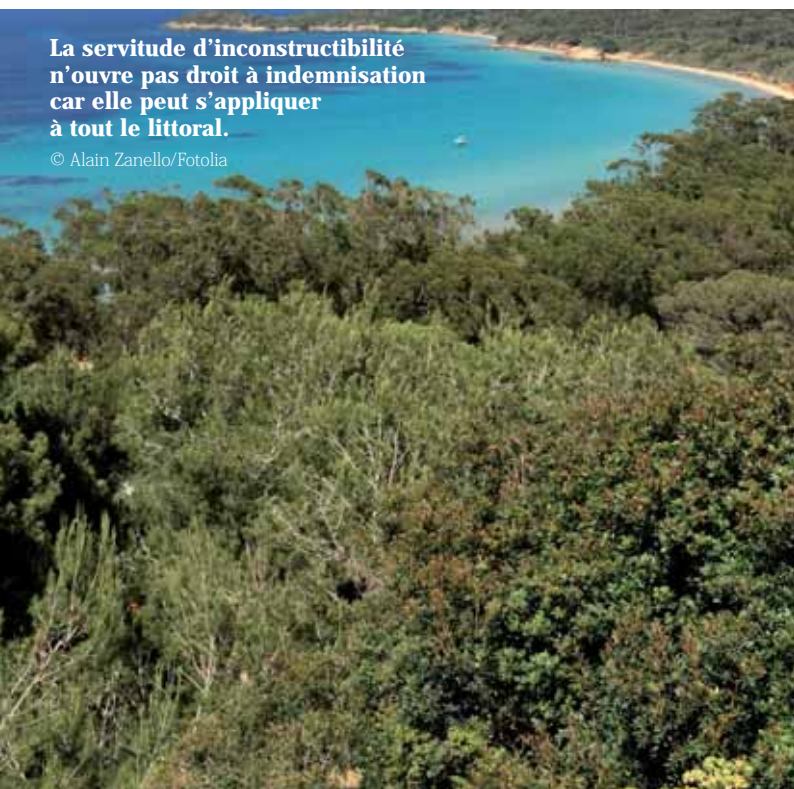
Autorisation de lotissement antérieure à la loi Littoral - Inconstructibilité du fait de la loi - Ingérence dans le droit de propriété - Absence de droit à indemnisation - Non violation de l'article 1^{er} du Protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme. CEDH, 6 octobre 2016, Malfatto et Mielle c. France

Henri Malfatto était propriétaire d'environ 63 000 m² en bord de mer dans la calanque de l'Anthénor à Ensues-la-Redonne dans les Bouches-du-Rhône pour lesquels il reçut en 1964 l'autorisation de créer un lotissement de trente lots. Il réalisa les premiers travaux de viabilisation du terrain et fut autorisé à vendre les lots en 1970 avant l'achèvement complet desdits travaux. Il attribua trois lots à ses deux fils, en vendit un à M. Mielle, requérant également devant la Cour européenne, et un autre à un tiers qui y construisit sa maison qu'il habite depuis lors. L'acte d'achat de M. Mielle était accompagné d'un certificat d'urbanisme indiquant que le terrain était constructible.

Le plan d'occupation des sols de la commune fut arrêté en 1982 et

La servitude d'inconstructibilité n'ouvre pas droit à indemnisation car elle peut s'appliquer à tout le littoral.

© Alain Zanella/Fotolia



rendit inconstructibles les terrains situés dans une bande de cent mètres du littoral. Le POS fut néanmoins annulé à la requête de H. Malfatto. En 1986 entre en vigueur la *loi Littoral* qui prohibe toute édification nouvelle dans la bande des cent mètres à compter du rivage. Il s'ensuivit un refus de permis de construire opposé à M. Malfatto et un nouveau POS classant l'ensemble du lotissement en zone naturelle et inconstructible. Les recours contre le refus de permis et le POS furent rejetés.

Les demandes en indemnisation introduites par les requérants devant les juridictions françaises sur le fondement de l'article L.160-5 du code de l'urbanisme et de l'article 1^{er} du Protocole n° 1 additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme furent rejetées. Ce qui les a conduit devant la Cour européenne des droits de l'homme où, sur la base de l'article 1^{er} précité, ils demandaient à être indemnisés en estimant avoir subi une atteinte exorbitante à leur droit de propriété compte tenu de l'autorisation de lotir obtenue en son temps et des dépenses importantes engagées pour la viabilisation des terrains.

Conformément à sa jurisprudence, la Cour européenne des droits de l'homme acte que les requérants ne contestent pas la légalité de l'ingérence de l'État dans leur droit de propriété. La question est donc de savoir si cette ingérence a ménagé un juste équilibre entre les impératifs de l'intérêt général et la sauvegarde du droit au respect des biens de chacun.

Sur ce point, la Cour constate que l'ingérence relève de la politique générale d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement pour lesquels les États ont une marge d'appréciation qui est large et elle rappelle que la protection du rivage de la mer constitue un but légitime dans l'intérêt général. La Cour note aussi que l'absence d'indemnisation ne saurait, à elle seule, être constitutive d'une violation de l'article 1^{er}.

S'agissant de l'article L.160-5 du code français de l'urbanisme, la Cour observe que cette disposition, telle qu'interprétée par le Conseil d'État, permet de mettre en balance les intérêts des intéressés et ceux de la communauté. En l'espèce, les juridictions françaises ont estimé, sans que leurs décisions soient entachées d'arbitraire ou manifestement déraisonnables, que le préjudice subi par les requérants n'ouvrait pas droit à indemnisation compte tenu notamment de ce que la servitude d'inconstructibilité s'applique à la totalité du littoral français.

La Cour de Strasbourg observe en particulier, à la suite de la cour administrative d'appel de Marseille, que M. Malfatto s'est abstenu pendant de nombreuses années d'exploiter son bien et qu'un des lots vendus a pu être construit.

Elle conclut donc à l'absence de violation de l'article 1^{er}.

Cet arrêt de la Cour européenne est dans la lignée de la jurisprudence qu'elle développe depuis 2000 et qui sanctionne l'immobilisation d'un propriétaire : si le propriétaire d'un terrain constructible n'a pas mis en œuvre ce potentiel à un moment où juridiquement il était possible de le faire, il ne doit s'en prendre qu'à lui-même et ne peut revendiquer une quelconque indemnité du fait de la modification du statut urbanistique de son bien¹.

¹ CEDH (déc.), 12 décembre 2000, Bahia Nova s.a. c. Espagne ; sur cette question, voyez notamment F. Haumont, *Droit européen de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme*, Bruxelles, Bruylant, 2^e éd., 2014, p. 191 et s. et jurisprudence citée.

Quand la réglementation des éoliennes a valeur de « plan ou programme » : vers l'évaluation environnementale des lois et règlements

Directive 2001/42/CE - Évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement - Conditions relatives à l'installation d'éoliennes établies par un arrêté réglementaire.

CJUE 27 octobre 2016, C-290/15, d'Oultremont e.a. c. Région wallonne

L'arrêt que la Cour de justice de l'Union Européenne vient de rendre le 27 octobre, aura certainement des répercussions importantes en termes d'obligations pour les États membres. À l'origine du litige, un recours devant le Conseil d'État belge contre un arrêté réglementaire de la Région wallonne portant diverses dispositions relatives à l'installation d'éoliennes, au motif que celui-ci n'avait pas fait l'objet d'une évaluation environnementale préalable telle que requise par la directive 2001/42/CE relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement. L'arrêté adopté par le gouvernement wallon, le 13 février 2014, contient des règles en matière d'implantation et d'exploitation d'installations éoliennes et encadre ainsi l'autorisation de ces installations. Désireux d'être éclairé sur le champ d'application des « plans et programmes » soumis à évaluation environnementale, le Conseil d'État belge s'est tourné vers la Cour de justice aux fins de déterminer si un « arrêté réglementaire qui porte diverses dispositions relatives à l'installation d'éoliennes, en ce compris des mesures de sécurité, de contrôle, de remise en état et de sûreté, ainsi que des normes de bruit définies au regard des zones planologiques » doit être qualifié de « plan et programme », sachant que ces dispositions « encadrent la délivrance d'autorisations administratives ouvrant le droit au maître d'ouvrage d'implanter et d'exploiter des installations soumises de plein droit à l'évaluation des incidences sur l'environnement en vertu du droit interne ». Pour répondre à cette question préjudicielle, la Cour de justice se livre à une analyse des dispositions pertinentes et se réfère à l'esprit de la directive 2001/42/CE. Sur ce dernier point, la Cour rappelle que l'évaluation environnementale est un outil important d'intégration des considérations en matière d'environnement dans l'élaboration et l'adoption de certains plans et programmes. Par conséquent et dans le but de garantir un niveau de protection élevé, ses dispositions doivent être interprétées d'une manière large². Par suite, pour valider l'existence d'un plan ou d'un programme, la Cour va chercher à en distinguer les différentes composantes. La première réside dans son mode d'élaboration. Il doit, d'une part, avoir été élaboré et/ou adopté par une autorité au niveau national, régional ou local ou bien élaboré par une autorité en vue de son adoption par le Parlement ou par le gouvernement par le biais d'une procédure législative³ et, d'autre part, être exigé⁴ par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives. La deuxième

condition est plus simple encore : il faut que le « plan ou programme » ait été adopté dans certains secteurs d'activités⁵. La troisième condition est la plus délicate : il faut que les plans et programmes « définissent le cadre » dans lesquels la mise en œuvre des projets énumérés aux annexes I et II de la directive 2001/42/CE⁶ pourra être autorisée à l'avenir⁷. En d'autres termes, il faut que le plan ou le programme serve de cadre à des projets eux-mêmes potentiellement soumis à étude d'incidences. La Cour considère que l'ensemble des conditions sont réunies en l'espèce pour reconnaître la nécessité de procéder à une évaluation environnementale préalable à l'adoption de l'arrêté. En premier lieu, la Cour constate que l'arrêté querellé a été élaboré et adopté par une autorité régionale, en l'occurrence le gouvernement wallon et que cet arrêté est exigé par le droit wallon ce qui suffit à remplir la première condition. En deuxième lieu, elle énonce qu'« il est constant que l'arrêté du 13 février 2014 concerne le secteur de l'énergie et qu'il contribue à définir le cadre pour la mise en œuvre, dans la région wallonne, de projets de parcs éoliens ». En troisième lieu, elle rappelle que, si la notion de « plan ou programme », dans la directive 2001/42/CE, doit « couvrir un certain territoire », nulle disposition ne précise que lesdits plans ou programmes doivent avoir pour objet l'aménagement d'un territoire donné. « Celles-ci visent plus largement l'aménagement de territoires ou de zones en général ». Ainsi, « l'arrêté du 13 février 2014 concerne le territoire de l'ensemble de la Région wallonne et les valeurs limites qu'il prévoit en matière de bruit présentent un lien étroit avec ledit territoire, dès lors que ces limites sont déterminées en fonction de différents types d'affectation des zones géographiques considérées »⁸.

Enfin, la Cour constate que l'arrêté de 2014 porte sur des normes techniques, les modalités d'exploitation (notamment les ombres stroboscopiques), la prévention des accidents et des incendies (entre autres la mise à l'arrêt de l'éolienne), les normes de niveau sonore, la remise en état ainsi que la constitution d'une sûreté pour les éoliennes. De telles normes présentent une étendue significative pour la détermination des conditions applicables au secteur concerné. Il en résulte que « les choix notamment d'ordre environnemental posés à travers lesdites normes sont appelés à déterminer les conditions dans lesquelles les projets concrets d'implantation et d'exploitation de sites éoliens pourront être autorisés à l'avenir ». Le gouvernement français, partie à la cause, avait suggéré, en s'appuyant sur la Convention d'Aarhus et le protocole de Kiev, de distinguer la notion de « plan et programme » de celle de « réglementation générale ». Cette proposition est écartée sans ménagement par la Cour de justice qui rappelle que la notion de plan et programme, dans la directive 2001/42/CE, peut recouvrir des actes normatifs adoptés par voie législative ou réglementaire⁹.

² Pts 39 et 40 de l'arrêt.

³ Directive 2001/42/CE, art. 2, a).

⁴ Directive 2001/42/CE, art. 2, a). La Cour de justice a estimé qu'un plan prévu par le COBAT (Code bruxellois de l'aménagement du territoire) mais dont l'adoption n'est pas obligatoire est un plan « exigé » au sens de la directive 2001/42 (CJUE, 22 mars 2012, C-567/10, Inter-Environnement Bruxelles et crts.).

⁵ Il s'agit des secteurs de l'agriculture, de la sylviculture, de la pêche, de l'énergie, de l'industrie, des transports, de la gestion des déchets, de la gestion de l'eau, des télécommunications, du tourisme, de l'aménagement du territoire urbain et rural ou de l'affectation des sols. Ces secteurs sont listés à l'article 3, § 2, a) de la directive 2001/42/CE.

⁶ Concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

⁷ Directive 2001/42/CE, art. 3, § 2, a).

⁸ La section 1^{ère}, intitulée « Normes de niveau sonore », du chapitre V, intitulé « Bruit », de l'arrêté du 13 février 2014 comprend notamment l'article 20, qui définit les limites de niveaux relatives aux émissions sonores d'un parc d'éoliennes, et l'article 21, lequel détermine les valeurs limites notamment en fonction des zones dites « planologiques », c'est-à-dire des périmètres géographiques déterminés sur la base d'un plan par les autorités compétentes en fonction de leur affectation (zones d'habitat, zones agricoles, zones d'activité économique et autres).

⁹ M^{me} Kokott, l'avocat général, avait précisé en outre, dans ses conclusions du 14 juillet 2016, que la directive 2001/42 se distingue de la Convention d'Aarhus et du protocole de Kiev dans la mesure où cette directive ne contient précisément pas de dispositions spécifiques relatives à des politiques ou à des réglementations générales qui nécessiteraient une délimitation par rapport aux « plans et programmes » (p. 70).

La Cour en conclut que l'arrêt sur les éoliennes relève de la notion de « plans et programmes » et aurait dû faire l'objet d'une évaluation préalable de ses incidences au titre de la directive 2001/42/CE. L'arrêt est de toute première importance car il signifie que, désormais, l'ensemble des textes législatifs et réglementaires qui répondent aux conditions définies par la Cour de justice, devront désormais faire l'objet d'une évaluation des incidences au titre de la directive 2001/42/CE. Certes, notre code de l'environnement, à l'article R. 122-17, fixe une liste de 54 plans et programmes qui doivent être systématiquement évalués ainsi que 12 plans et programmes qui relèvent d'un examen au cas par cas. Dorénavant la Cour de justice impose d'ajouter à cette liste toute réglementation, voire législation, qui répond aux conditions définies dans l'arrêt du 27 octobre 2016. Bien au-delà de la problématique des éoliennes, de nombreux textes pourraient être visés, à commencer par une série d'arrêtés relatifs aux prescriptions générales applicables en matière d'installations classées.

La question se pose alors des effets de cet arrêt, au-delà du possible maintien, à titre provisoire, de dispositions non conformes au droit de l'Union¹⁰. Dorénavant toute future réglementation ou législation qui comporte des éléments équivalents à ceux de la réglementation wallonne devra être évaluée. Mais qu'en est-il des législations ou réglementations qui ont été adoptées entre le 21 juillet 2004 – date limite de transposition de la directive 2001/42/CE – et aujourd'hui ? Comment la mise en conformité va-t-elle s'effectuer ? En France, pourra-t-on soulever l'exception d'illégalité devant le juge administratif lorsque des autorisations administratives auront été délivrées sur le fondement de « plans ou programmes » qui auraient dû faire l'objet d'une évaluation de leurs incidences sur l'environnement ? Le risque a déjà été soulevé devant la Cour par le Conseil d'État¹¹ mais les conséquences de l'arrêt wallon sont ici plus difficiles à cerner et dépendront du lien entre l'autorisation querellée et la réglementation prétendument illégale et donc du caractère opérant ou inopérant de l'exception d'illégalité¹². Il ne fait en tout cas aucun doute que bon nombre de requérants souleveront ces exceptions d'illégalité en se référant à l'arrêt de la Cour de justice. ■

En bref

La mise sous protection préventive d'un bien du patrimoine culturel ne peut être excessive

Peter Matas acheta en 2001 à l'État croate un bâtiment sis à Split qu'il reconvertit en espace commercial à savoir un atelier de réparation automobile. Mais dès mars 2003, le service de la conservation du patrimoine culturel de Split ordonna des mesures de protection préventive d'une durée de trois ans pour permettre l'évaluation de la

valeur culturelle du bâtiment en question qui apparaissait être un exemple rare du début de l'architecture industrielle. En janvier 2007, la mesure fut renouvelée pour trois ans supplémentaires au motif que le ville de Split n'avait pu obtenir du tribunal municipal un extrait du cadastre relatif au bâtiment. Si les deux mesures successives furent inscrites à l'enregistrement, M. Matas n'en fut pas avisé. Lorsqu'il découvrit la seconde, il contesta la légalité de ce renouvellement sans succès auprès tant du ministre de la Culture que des juridictions croates qui ont considéré que le renouvellement était justifié par la nécessité de poursuivre l'évaluation de la valeur patrimoniale du bien. Entretemps, à l'expiration de la seconde période de trois ans, la ville de Split décréta que le bâtiment ne méritait pas d'être classé comme patrimoine culturel.

Pour la Cour européenne des droits de l'homme, au regard de l'article 1^{er} du Protocole n° 1 qui protège le droit de propriété, si l'ingérence était légale et légitime, en revanche, elle portait atteinte de manière disproportionnée au droit de M. Matas dans la mesure où la justification de la nécessité du renouvellement des mesures préventives est inacceptable dès lors qu'il était aisé d'obtenir un extrait du cadastre. La Cour aurait pu ajouter que l'évaluation patrimoniale du bâtiment aurait pu se faire parallèlement à la procédure d'obtention de l'extrait cadastral. En outre, la Cour réitère le principe de bonne gouvernance et le respect des obligations procédurales comme conditions aux ingérences dans des droits protégés par la Convention européenne. En l'espèce, la Cour relève plusieurs omissions d'ordre procédural notamment en lien avec l'obligation d'informer M. Matas des mesures adoptées vis-à-vis de son bien. Tout ceci la Cour à condamner la Croatie pour violation de l'article 1^{er} précité (CEDH, 4 octobre 2016, Matas c. Croatie)¹³. ■

Le prix de la rétrocession d'un bien exproprié ne peut être disproportionné.

La Cour européenne des droits de l'homme a été saisie par M. Kanaginis dans le cadre d'une demande de restitution d'un bien exproprié en 1976 à des fins de fouilles archéologiques qui n'ont jamais eu lieu. L'indemnité d'expropriation avait été fixée en 1977 à un montant de 22 678 euros. Suite à la révocation de l'expropriation, la restitution de l'indemnité ajustée fut fixée en 2005, conformément à la loi, à 601 705 euros, montant contesté par M. Kanaginis sans succès devant les juridictions grecques. Devant la Cour de Strasbourg, le requérant estimait qu'il ne pouvait à ces conditions financières exercer son droit à la restitution du bien, ce qui violait l'article 1^{er} du Protocole n° 1. Il soumet à la Cour l'estimation de l'autorité fiscale compétente qui évalue le bien à 254 856 euros en 2016. Même si la Cour considère que le mode de calcul du réajustement de l'indemnité perçue lors de l'expropriation pour la restitution du bien suite à la révocation de l'expropriation, mode de calcul fondé sur l'indexation des prix à la consommation, a sa cohérence, il est basé sur un critère abstrait qui n'est pas pertinent par rapport à l'évolution de la valeur d'un bien immobilier particulier. La Cour, tenant compte aussi du fait que le requérant a demandé la révocation de l'expropriation dès 1992, estime que, sans dire le montant exact que le requérant devrait payer à l'État grec, il existe une grande différence entre le montant réclamé par l'État et la valeur réelle du terrain, différence déraisonnable qui conduit la Cour à acté la violation de l'article 1^{er} du Protocole n° 1 (CEDH, 27 octobre 2016, Kanaginis c. Grèce). ■

¹³ L'arrêt n'existe qu'en anglais et est accompagnée de l'opinion dissidente des juges Lemmens et Ravarani.

¹⁰ CJUE 28 février 2012, C-41/11, Inter-Environnement Wallonie et crts.

¹¹ Dans une question préjudicielle à la Cour de justice portant sur la légalité du décret 2012-616 relatif à l'évaluation de certains plans et programmes ayant une incidence sur l'environnement, le Conseil d'État français n'avait pas manqué de souligner que « la rétroactivité de l'annulation partielle de ce décret présentait le risque que soit remise en cause la légalité non seulement des plans et des programmes adoptés sur le fondement de celui-ci, mais également la légalité de tout acte pris sur la base de ces derniers, compte tenu de la possibilité propre au droit administratif français d'exciper, sans condition de délai, de l'illégalité de tels actes réglementaires. Une telle situation serait préjudiciable tant au respect du principe de sécurité juridique qu'à la réalisation des objectifs de l'Union concernant la protection de l'environnement. En outre, un vide juridique apparaîtrait comme faisant obstacle à la mise en œuvre de dispositions de droit national transposant la directive 2001/42, si bien que le juge national devrait pouvoir moduler dans le temps les effets de l'annulation dudit décret » (CJUE 28 juillet 2016, C-379/15, Association France Nature Environnement, pt 20).

¹² Sur cette question, voyez notamment A. Louvaris, *Exception d'illégalité*, JurisClasseur Administratif, fasc. 1160, 14 octobre 2014, 40 p.