

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

La « petite zone au niveau local » qui exonère

CJUE, 21 décembre 2016, C444/15, *Associazione Italia Nostra Onlus c. Comune di Venezia e.a.*

Directive 2001/42 – Évaluation environnementale des plans et programmes – Exonérations – Petites zones au niveau local – Notion

L'affaire dont la Cour de justice a eu à connaître et qui a donné lieu à l'arrêt du 21 décembre 2016 est assez singulière. Il est rare en effet que la Cour soit saisie, à l'occasion d'une question préjudicielle, de la conformité du droit dérivé – en l'espèce la directive 2001/42 sur l'évaluation des incidences sur l'environnement de certains plans et programmes – au Traité et à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Le projet querellé était relatif à la construction d'un ensemble immobilier sur la commune de Venise, plus précisément sur une île dénommée « Ca' Roman » qui se trouve au sud de l'île de Pellestrina. Il visait la construction de quarante-deux bâtiments regroupés en cinq groupes d'immeubles, sur une superficie totale de 29 195 m². En 2012, le conseil municipal de Venise avait approuvé, conformément à la réglementation d'urbanisme, le plan de rénovation des bâtiments définissant l'organisation urbaine en matière d'infrastructure et d'architecture.

Le biotope de « Ca' Roman » constituant la partie méridionale d'un site d'importance communautaire et d'une zone de protection spéciale pour les oiseaux, le projet avait fait l'objet d'une évaluation appropriée Natura 2000 au titre de la directive 92/43, l'analyse environnementale ayant conduit à l'imposition de nombreuses prescriptions pour la protection des sites d'importance communautaire et des zones de protection spéciales concernées.

Toutefois, le plan de rénovation des bâtiments n'avait pas, en lui-même, fait l'objet d'une évaluation stratégique au titre de la directive 2001/42, l'administration italienne ayant estimé, après examen, que seule une petite zone au niveau local était concernée. Constatant l'absence d'incidence notable du projet sur l'environnement, elle autorisa le projet en octobre 2014.

C'est dans ce contexte qu'une association de protection du patrimoine historique, artistique et culturel, Italia Nostra Onlus, introduisit un recours devant le tribunal administratif régional de Vénétie, en contestant l'autorisation délivrée en 2014 au motif que l'article 3, paragraphe 3, de la directive « plans et programmes » qui dispense d'évaluation, notamment, les plans et programmes « qui déterminent l'utilisation de petites zones au niveau local » violerait le droit de l'Union¹. Le tribunal a alors saisi la Cour de questions préjudicielles.

Dans un premier temps, l'association contestait la validité de l'article 3, paragraphe 3, de la directive 2001/42 au regard de l'article 191 TFUE qui dispose que la politique de l'environnement vise « un niveau de protection élevé » en tenant compte de la diversité des situations dans les différentes régions. Dans le même sens, l'article 3, paragraphe 3, TUE prévoit que l'Union œuvre notamment pour un « niveau élevé de protection et l'amélioration de l'environnement ».

La Cour va répondre de manière détaillée en déployant un raisonnement en plusieurs temps. Reprenant les arrêts *Safety Hi-Tech* (CJCE 14 juillet 1998, C-284/95) et *Bettati* (CJCE 14 juillet 1998, C-341/95), elle rappelle d'abord que, si un « niveau élevé de protection » doit être atteint dans le domaine environnemental, un tel niveau ne doit pas nécessairement être techniquement le plus élevé possible.

Elle examine ensuite si la directive 2001/42 offre un niveau de protection élevé de protection. Celui-ci ressort de ce que la directive prévoit une évaluation systématique pour les plans et programmes qui sont susceptibles d'avoir des incidences sur les sites Natura 2000 (art. 3, § 2, b, dir. 2001/42). Si la directive prévoit des exemptions, il est clair « que pour les plans et programmes qui déterminent l'utilisation de petites zones au niveau local, les autorités compétentes de l'État membre concerné doivent procéder à un examen préalable visant à vérifier si un plan ou un programme particulier est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement et que ces autorités doivent, ensuite, obligatoirement soumettre ce plan ou ce programme à une évaluation environnementale au titre de cette directive s'ils aboutissent à la conclusion que ledit plan ou ledit programme est susceptible d'avoir de telles incidences sur l'environnement ».

Ainsi, si les États membres disposent d'une certaine latitude pour déterminer les plans à évaluer (art. 3, § 5 dir. 2001/42), cette marge de manœuvre trouve ses limites dans l'obligation de soumettre à évaluation environnementale tous « les plans et les programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, notamment en raison de leurs caractéristiques, de leurs incidences et des zones susceptibles d'être touchées ». Elle en conclut que l'article 3, paragraphe 3, « en ne soustrayant à une évaluation environnementale, au titre de cette directive, aucun plan ou programme susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement, s'inscrit dans l'objectif poursuivi par ladite directive d'assurer un niveau élevé de protection de l'environnement ». À l'association qui prônait une évaluation systématique et obligatoire de tous les plans et programmes sans exception, elle énonce que « le seul risque que les autorités nationales, par leur comportement, puissent éluder l'application de la directive 2001/42, n'est pas de nature à entraîner l'invalidité de l'article 3, paragraphe 3, de cette directive ».

Pour les mêmes raisons, la directive n'est pas non plus incompatible avec l'article 37 de la Charte selon lequel un « niveau élevé de protection de l'environnement et l'amélioration de sa qualité doivent être intégrés dans les politiques de l'Union et assurés conformément au principe du développement durable ».

La Cour va passer plus vite sur l'interprétation de la notion →

¹ « Les plans et programmes visés au paragraphe 2 qui déterminent l'utilisation de petites zones au niveau local et des modifications mineures des plans et programmes visés au paragraphe 2 ne

sont obligatoirement soumis à une évaluation environnementale que lorsque les États membres établissent qu'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ».

→ de « *petite zone au niveau local* » qu'elle entend uniformiser. Le « *niveau local* » se réfère au niveau administratif au sein de l'État membre. Elle en déduit que, « *par conséquent, pour qu'un plan ou un programme soit qualifié de mesure qui détermine l'utilisation d'une petite zone "au niveau local", au sens de l'article 3, paragraphe 3, de la directive 2001/42, ce plan ou ce programme doit être élaboré et/ou adopté par une autorité locale, par opposition à une autorité régionale ou nationale* ». On peut s'interroger sur cette interprétation qui paraît rigide. En effet, pourquoi un plan émanant d'une autorité régionale, voire nationale, ne pourrait pas porter sur une petite zone au niveau local ?

En ce qui concerne la « *petite zone* », le qualificatif de « *petite* », conformément au sens habituel de celui-ci en langage courant, fait référence à la taille de la zone. L'avocat général, Madame Kokott, avait considéré qu'« *une superficie inférieure à 5 % du ressort territorial du niveau administratif local considéré semble être une valeur indicative de ce qui peut encore être qualifié spontanément de "petite" zone* » tout en admettant que « *cette valeur indicative ne saurait toutefois, en règle générale, être atteinte dans des collectivités territoriales locales particulièrement étendues* ». La Cour se montre plus prudente et se contente de considérer que « *la zone concernée doit représenter, proportionnellement à ce ressort territorial, une faible taille* ».

Le droit français pour sa part s'est montré hésitant sur le concept de « *petite zone au niveau local* » en matière d'urbanisme. Le décret 2005-608 du 27 mai 2005 requérait, par exemple, une évaluation, notamment, des plans locaux d'urbanisme de plus de 5 000 hectares et comprenant une population de 10 000 habitants. Nous étions loin de la « *petite zone au niveau local* ». La question semble s'être aujourd'hui réglée à propos de trois documents « *qui déterminent l'usage de petites zones au niveau local* » comme mentionné à l'article L. 104-2 du code de l'urbanisme : les plans locaux d'urbanisme, les cartes communales et les schémas d'aménagement.

Sont visés, en premier lieu, par la législation, les plans locaux d'urbanisme qui sont susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement compte tenu notamment de la superficie du territoire auquel ils s'appliquent, de la nature et de l'importance des travaux et aménagements qu'ils autorisent et de la sensibilité du milieu dans lequel ceux-ci doivent être réalisés, d'une part, et les plans locaux d'urbanisme qui comprennent les dispositions de plans de déplacement urbains, d'autre part.

Des dispositions réglementaires sont venues préciser ces dispositions. Ainsi, font l'objet d'une évaluation au cas par cas, au moment de leur élaboration par exemple, les PLU qui sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement au sens de l'annexe II de la directive 2001/42, c'est-à-dire en considération des caractéristiques des plans et programmes et des caractéristiques des incidences et de la zone susceptible d'être touchée (art. R. 104-8 C. urb.). En revanche, doivent être systématiquement évalués à l'occasion de leur élaboration, les PLU dont le territoire comprend en tout ou partie un site Natura 2000 (art. R. 104-9 C. urb.), les PLU couvrant le territoire d'au moins une commune littorale (art. R. 104-10 C. urb.), les PLU situés dans des zones de montagne qui prévoient la réalisation d'une unité touristique nouvelle (art. R. 104-12 C. urb.), les PLU comprenant les dispositions d'un schéma de cohérence territoriale (art. R. 104-13 C. urb.), les plans locaux d'urbanisme intercommunaux tenant lieu de plan de déplacements urbains (art. R. 104-14 C. urb.).

Sont visées en deuxième lieu, au titre de l'article L. 104-2 du code de l'urbanisme, les cartes communales. Est soumise à évaluation stratégique au cas par cas l'élaboration des cartes communales

lorsque celles-ci sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, au regard, notamment, de la superficie du territoire auquel elles s'appliquent, de la nature, de la sensibilité et de l'étendue des territoires couverts par les secteurs qu'elles déterminent (art. R. 104-16 C. urb.). En revanche, les cartes communales dont le territoire comprend en tout ou partie un site Natura 2000 sont systématiquement évaluées (art. R. 104-15 C. urb.).

Les schémas d'aménagement de plage de l'article L. 121-28 du code de l'urbanisme sont eux systématiquement évalués au moment de leur élaboration (art. R 104-17 C. urb.).

On le voit, en dehors du fait que les plans locaux d'urbanisme sont adoptés par une autorité « locale », le code de l'urbanisme est muet sur les critères précis de ce qui constituerait une petite zone au niveau local. Ce faisant, le droit français n'est pas en contradiction avec le droit de l'Union européenne.

On relèvera pour terminer qu'en ce qui concerne les plans et programmes relevant du code de l'environnement, font l'objet d'une évaluation environnementale systématique ou après un examen au cas par cas par l'autorité environnementale, les plans et programmes qui portent sur des territoires de faibles superficie s'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement (art. L. 122-4.III C. env.). Le nouveau décret n° 2016-1110 du 11 août 2016 relatif à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes en fixe la liste actualisée (annexe à l'article R 122-2 du code de l'environnement). Ceci constitue en tout cas formellement une transposition conforme de la directive 2001/42 telle qu'elle vient d'être interprétée par la Cour de justice. ■

L'expropriation partielle d'une carrière et l'impossibilité d'exploiter le solde

CEDH, 19 janvier 2017, Werra Naturstein GMBH & Co KG c. Allemagne²

Droit au respect de ses biens – CEDH – Art. 1 du Protocole n° 1 – Autorisation d'exploiter une carrière de calcaire – Expropriation partielle pour la construction d'une voie rapide – Impossibilité subséquente d'exploiter le site – Absence d'indemnité pour dépréciation de la portion restante – Violation du droit de propriété

La requérante est une société d'exploitation de carrières qui, en 1994, a acheté un site comprenant un gisement de calcaire. Elle a obtenu une licence d'exploitation pour 25 ans. Et dès le début de l'exploitation, elle y a implanté les dépendances de carrières nécessaires à l'exploitation. En outre, elle obtint en 1997 un permis pour exploiter le site carrier comme décharge de terre d'excavation en provenance d'autres sites.

Parallèlement, les autorités fédérales allemandes ont commencé à planifier la construction d'une voie rapide dont le tracé préférentiel traversait la carrière. Une certaine publicité sur ce projet a été donnée en 1993 auprès des autorités municipales. Mais, à ce moment-là, l'importance des effets négatifs du projet sur la carrière n'était pas connue dans la mesure où le tracé exact de la route n'avait pas été finalisé. Mais compte tenu de ce projet, les autorités compétentes ont refusé d'approuver le plan opérationnel présenté par le carrier pour la période 2000-2002, plan qui est un pré-requis pour exploiter

² L'arrêt n'existe qu'en anglais.

et poursuivre l'exploitation d'une carrière. Le carrier n'a été autorisé à poursuivre l'exploitation que dans un périmètre précis non susceptible d'affecter la construction de la route. En conséquence, le carrier a dû arrêter son exploitation en laissant plus des 2/3 du gisement sur place. Il s'est installé sur un autre site en devant déménager ses installations et construire des routes et des nouveaux bâtiments.

Le *Land* de Thuringe a délivré en 2003 le permis pour la construction de la route en reprenant dans sa motivation notamment le fait que le contournement de la carrière aurait été trop coûteux et aurait pris trop de temps. Après un recours en annulation, les parties trouvèrent un accord qui permit aux autorités de prendre possession du terrain nécessaire à la construction de la route, terrain qui fut formellement exproprié en 2008. La société reçut un montant de 865 000 euros correspondant à la valeur agricole des terrains expropriés et à une partie des frais de déménagement encourus par la société. Cependant, ce montant fut réduit à 22 800 euros suite à une procédure de contrôle juridictionnel. Il y eut également une évaluation de la perte de l'autorisation d'exploitation et de ses conséquences sur les activités de la requérante par les juridictions allemandes sans que le carrier n'obtienne toutefois une quelconque indemnisation complémentaire. Ce qui la conduisit devant la Cour européenne des droits de l'homme en vue d'obtenir la condamnation de l'Allemagne pour violation du droit au respect de ses biens sur la base de l'article 1^{er} du Protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme.

Pour la Cour de Strasbourg, l'autorisation d'exploiter la carrière constitue un bien au sens de l'article 1^{er} précité. En revanche, tel n'est pas le cas des bénéfices escomptés par la requérante dans le cadre de l'exploitation de la décharge pour les terres d'excavation.

Dès lors, la construction de la route, le non-renouvellement de l'autorisation d'extraire et l'expropriation constituent des interférences dans le droit de la société requérante. La requérante ne contestant pas devant la Cour européenne des droits de l'homme l'expropriation en tant que telle, le débat a porté sur le fait qu'elle n'a pu exploiter le gisement de calcaire et qu'elle a été obligée de déménager l'ensemble de ses installations.

La Cour européenne note que l'interférence des autorités allemandes s'inscrit dans le cadre de la deuxième règle de l'article 1 du Protocole n° 1 à savoir la réglementation de l'usage d'un bien. Si l'interférence est légale – la loi sur les mines la prévoit – et légitime puisque l'amélioration des infrastructures de transport dans l'Allemagne réunifiée poursuit un but d'intérêt général, la question de la proportionnalité de l'ingérence se pose.

La Cour note que la requérante ne savait pas, lorsqu'elle a acheté le site, qu'une voie rapide devait être construite. Par ailleurs, les autorités allemandes ont délivré le permis d'exploiter la carrière alors qu'elles savaient qu'une route allait traverser celle-ci rendant l'exploitation aléatoire ou impossible.

Dans le cas d'espèce, l'indemnité d'expropriation a couvert la prise de possession du terrain mais en aucune façon la perte effective de l'autorisation d'exploitation et l'impossibilité d'extraire le calcaire. La Cour rappelle sa jurisprudence sur l'indemnisation ou l'absence d'indemnisation pour dépréciation de la partie non expropriée. Elle constate que, dans le cas qui lui est soumis, en dépit du fait que la requérante reste titulaire de l'autorisation d'exploitation et propriétaire du site et des dépendances de carrière, elle ne peut en faire usage en raison de la route qui traverse le site. Dès lors, cette route a de toute évidence contribué directement à la dépréciation substantielle de la partie restante du site de la requérante.

Même si la requérante avait la possibilité de connaître le projet de

route, il faut tenir compte du fait qu'elle a reçu une autorisation d'exploitation pour 25 ans alors même que le projet de route était dans les rails. Dès lors l'absence totale d'indemnisation ne se justifie pas.

L'Allemagne a vainement tenté de justifier l'existence de circonstances exceptionnelles – la réunification de l'Allemagne – qui auraient pu valider l'absence d'indemnité³, ce que la Cour de Strasbourg a rejeté.

En conséquence, la Cour européenne conclut à la violation, en l'espèce du droit de propriété protégé par l'article 1 du Protocole n° 1. La requérante demande une indemnité de plus 4 millions d'euros, ce que conteste l'Allemagne en estimant notamment qu'il n'y a pas de lien causal entre le dommage réclamé et la violation de l'article 1. Ce point est en conséquence réservé et sera tranché dans un arrêt ultérieur. ■

³ En référence à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (notamment CEDH, 30 juin 2005, *Jahn et crts c. Allemagne*).