

# 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

## Quand un projet impacte négativement des sites Natura 2000 situés à des centaines de kilomètres

**CJUE 26 avril 2017, C-142/16, Commission c. Allemagne**

*Manquement d'État – Natura 2000 – Centrale à charbon –*

*Évaluation des incidences d'un plan ou projet sur l'environnement*

La Commission européenne reprochait à l'Allemagne d'avoir violé les exigences de la directive « habitats » en autorisant la construction d'une centrale à Charbon à Moorburg, sur le port de Hambourg, sans procéder à une évaluation correcte et complète des incidences du projet sur l'environnement. En effet, selon l'article 6, § 3, première phrase de la directive « habitat », « *Tout plan ou projet non directement lié ou nécessaire à la gestion du site mais susceptible d'affecter ce site de manière significative, individuellement ou en conjonction avec d'autres plans et projets, fait l'objet d'une évaluation appropriée de ses incidences sur le site eu égard aux objectifs de conservation de ce site* ».

La Commission arguait de la violation de l'article 6, § 3, deuxième phrase, selon lequel « *Compte tenu des conclusions de l'évaluation des incidences sur le site et sous réserve des dispositions du paragraphe 4, les autorités nationales compétentes ne marquent leur accord sur ce plan ou projet qu'après s'être assurées qu'il ne portera pas atteinte à l'intégrité du site concerné et après avoir pris, le cas échéant, l'avis du public* ».

Selon la Commission, le projet en question aurait des répercussions négatives sur plusieurs espèces de poisson protégées<sup>1</sup>, notamment le saumon, la lamproie de rivière et la lamproie marine, qui passent à proximité de la centrale lorsqu'elles migrent de la mer du Nord vers une trentaine de sites Natura 2000 (zones spéciales pour la conservation) sur l'Elbe, en amont de Hambourg. En effet, un nombre important de poissons seraient tués du fait du prélèvement de l'eau de refroidissement au niveau de la centrale.

L'Allemagne faisait valoir, comme moyen de défense, que les destructions de spécimens – en petit nombre – n'entraînaient pas la destruction de l'habitat des zones Natura 2000, situées pour certaines d'entre elles à plusieurs centaines de kilomètres de la centrale. L'argument n'est pas pertinent, et mieux encore, la Cour de justice en souligne le caractère irrecevable : « *le fait que le projet (...) se situe non pas dans les zones Natura 2000 concernées, mais à une distance considérable de celles-ci, en amont de l'Elbe, n'exclut nullement l'applicabilité des exigences énoncées à l'article 6, § 3 de la directive "habitats"* ». La Cour relève que le mécanisme de refroidissement de la centrale de Moorburg est susceptible d'affecter de manière significative les espèces protégées dans les

zones Natura 2000 concernées, ce qui aurait dû amener les autorités allemandes à ne marquer leur accord sur le projet de construction de la centrale « *qu'après s'être assurées que celui-ci ne portera pas atteinte à l'intégrité des sites concernés* ». Rappelons qu'en vertu de la jurisprudence de la Cour, aucun doute raisonnable d'un point de vue scientifique ne doit subsister quant à l'absence d'effets préjudiciables pour l'intégrité du site concerné<sup>2</sup>.

Pour l'appréciation des effets du projet, les autorités doivent tenir compte des mesures de protection intégrées dans le projet, qui visent à éviter ou à réduire lesdits effets. L'Allemagne arguait précisément du fait que le projet était accompagné de mesures destinées à empêcher les effets négatifs du prélèvement de l'eau, comme l'installation de rabattage de poissons, le rapatriement du poisson et la réduction de l'activité de la centrale de Moorburg lorsque la teneur en oxygène est critique pour le poisson. En outre, une échelle à poissons supplémentaire avait été construite au niveau du barrage de Geesthacht, situé à une trentaine de kilomètres de la centrale de Hambourg. Cette passe de montaison offrant aux poissons le moyen d'atteindre plus rapidement leurs zones de reproduction dans le cours moyen et supérieur de l'Elbe devait contribuer à compenser les pertes par un renforcement des stocks. De ce fait, les objectifs de conservation des zones Natura 2000 situées en amont de cette centrale ne seraient pas affectés de manière significative.

L'argument ne prospère pas davantage en raison de l'absence de certitude des effets de la mesure, son efficacité ne devant être confirmée qu'après plusieurs années de surveillance. Dès lors, la Cour déplore que « *au moment de la délivrance de l'autorisation, la passe de montaison, (...) n'était pas de nature à garantir (...) une absence de tout doute raisonnable quant au fait que ladite centrale ne porterait pas atteinte à l'intégrité du site* ». Peu lui importe les constatations fournies ultérieurement par l'Allemagne entre les années 2011 à 2014<sup>3</sup>. C'est, sans surprise, au moment de l'adoption d'une décision autorisant un projet qu'il ne doit subsister aucun doute raisonnable d'un point de vue scientifique quant aux effets préjudiciables pour l'intégrité du site concerné.

Il s'ensuit que, « *en autorisant le projet de la construction de la centrale de Moorburg sur l'Elbe sur la base d'une évaluation des incidences qui a conclu à l'absence d'atteinte à l'intégrité des zones Natura 2000, la République fédérale d'Allemagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 6, § 3, seconde phrase, de la directive "habitats"* ».

Il était également reproché aux autorités allemandes de n'avoir pas évalué les effets cumulatifs de la centrale de Moorburg avec d'autres projets existants aux alentours – une station de pompage et une centrale hydraulique sur le barrage de Geesthacht – pour les perturbations occasionnées aux poissons dans les sites Natura 2000.

La Cour rappelle sa jurisprudence constante en vertu de laquelle l'évaluation appropriée des incidences d'un plan ou d'un projet sur un site « *implique que doivent être identifiés, compte tenu des meilleures connaissances scientifiques en la matière, tous les aspects du plan ou du projet en cause pouvant, par eux-mêmes ou en combinaison avec* →

<sup>2</sup> CJUE, 8 nov. 2016, C-243/15, Lesoochranárske zoskupenie VLK.

<sup>3</sup> La surveillance visait uniquement à compter le nombre de poissons parvenant à franchir le barrage de Geesthacht par la passe de montaison.

<sup>1</sup> En vertu de l'annexe II de la directive « habitats ».

→ *d'autres plans ou projets, affecter les objectifs de conservation de ce site* <sup>4</sup>. La centrale de pompage de Geesthacht, située en amont du barrage de Geesthacht, existant depuis 1958, donc bien avant l'entrée en vigueur de la directive « habitats », l'Allemagne avait estimé inutile de la prendre en compte. À tort, selon la Cour. Il n'est pas question ici d'évaluer les incidences de la centrale de pompage mais de prendre en considération ses effets dans le cadre de l'évaluation d'un autre projet, en l'occurrence la centrale de Moorburg. La Cour est très claire : « l'article 6, § 3, de la directive "habitats" exige des autorités nationales qu'elles prennent en compte, dans le cadre de l'examen de l'effet cumulatif, tous les projets qui, ensemble avec le projet pour lequel une autorisation est demandée, sont susceptibles d'avoir un effet significatif eu égard aux objectifs poursuivis par cette directive, bien qu'ils soient antérieurs à la date de transposition de ladite directive ». En revanche, il n'est pas reproché aux autorités de n'avoir pas examiné un projet en cours qui n'avait aucune chance d'aboutir.

Le dernier point portait sur la question de savoir si les autorités auraient dû examiner des solutions alternatives au projet. En effet, la construction d'une tour de refroidissement hybride à la centrale de Moorburg aurait constitué une solution alternative au refroidissement en continu et aurait eu moins d'effets négatifs sur les zones Natura 2000 en question. Cette construction aurait été économiquement supportable ou aurait pu être imposée à l'entreprise concernée dès la délivrance de l'autorisation. La Cour confirme que cet examen qui s'intègre dans le cadre de la mise en œuvre de l'article 6, § 4, de la directive « habitats » n'avait pas lieu d'être <sup>5</sup>, l'autorité ayant conclu à une absence d'atteinte à l'intégrité du site Natura 2000. C'est bien l'article 6, § 3, de la directive « habitats » qui a été violé, dès lors que l'Allemagne n'a pas procédé, lors de l'autorisation de la construction de la centrale de Moorburg, à une évaluation correcte et complète des incidences du projet sur les sites Natura 2000. ■

## En bref

### La surfréquentation touristique n'exonère pas de l'obligation de traitement conforme des déchets

**L**a Commission reprochait à la Grèce la gestion défectueuse d'une décharge de déchets à Temploni, sur l'île de Corfou, en violation de la directive 2008/98/CE du 19 novembre 2008, relative aux déchets et de la directive 1999/31/CE du 26 avril 1999, concernant la mise en décharge des déchets. La Cour relève qu'il est établi que les conditions prévues par le droit de l'Union pour l'exploitation d'une décharge n'ont pas, pendant une longue période, été remplies sur le site de Temploni, de telle sorte qu'il y a lieu de considérer que les déchets en question ont entraîné une dégradation de l'environnement. Elle rappelle qu'en vertu de l'article 13 de la directive 2008/98, les États membres prennent les mesures nécessaires pour s'assurer que la gestion des déchets se fait sans mettre en danger la santé humaine et sans nuire à l'environnement, et notamment sans créer de risque pour l'eau, l'air, le sol, la faune et la flore. Or, en ayant laissé persister,

sans intervention suffisante des autorités compétentes, une situation de fait qui a entraîné, pendant une période prolongée, une dégradation significative de l'environnement, la Grèce a outrepassé la marge d'appréciation que lui confère cette disposition, et partant a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de cet article.

La Cour précise que « cette conclusion n'est pas remise en cause par l'argument, invoqué par la République hellénique, selon lequel la situation de la décharge de Temploni est due à la densité de la population de l'île de Corfou et au nombre des touristes visitant cette île en été. En effet, selon une jurisprudence constante, un État membre ne saurait exciper de difficultés pratiques, administratives ou financières pour justifier l'inobservation des obligations et des délais prescrits par une directive ». (CJUE 27 avril 2017, C-202/16, Commission c. Grèce) ■

### La proportionnalité des aides Natura 2000 octroyée pour les zones forestières dont une partie appartient à l'État

**E**n vertu de l'article 42, § 1 du règlement (CE) n° 1698/2005 du 20 septembre 2005, concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), l'aide octroyée n'est accordée que pour les forêts et les surfaces boisées qui sont la propriété de particuliers ou de leurs associations, ou de communes ou de leurs associations. L'article 46 de ce même règlement prévoit que l'aide est accordée à des particuliers ou à des associations propriétaires de forêts, annuellement et par hectare de superficie forestière, afin de compenser les coûts supportés et les pertes de revenus subies en raison des restrictions à l'utilisation des forêts et autres surfaces boisées qui résultent de la mise en œuvre des directives « oiseaux » et « habitats » dans la zone concernée.

La juridiction de renvoi demandait, en substance, si l'article 42, paragraphe 1, première phrase, du règlement doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à l'exclusion entière d'une zone forestière classée Natura 2000 du bénéfice de l'aide au motif qu'une petite partie de cette zone est la propriété de l'État, sans égard au rapport entre la superficie de cette zone détenue par l'État et celle détenue par un particulier. En l'espèce, alors même que 99,818 % de la zone forestière en cause au principal relevait du champ d'application de l'article 42, paragraphe 1, première phrase, du règlement n° 1698/2005, la totalité de cette zone était privée des paiements Natura 2000 au motif que 0,182 % de cette zone ne relevait pas dudit champ.

La Cour estime que la circonstance qu'une partie d'une parcelle d'une exploitation forestière classée Natura 2000 ne relève pas du champ d'application de l'aide Natura 2000, au motif qu'elle est propriété de l'État, n'entraîne pas la disparition de la nécessité de compenser les restrictions à l'utilisation des parcelles de cette exploitation appartenant à un particulier en raison de la mise en œuvre des exigences prévues par ces directives. Il en résulte que lorsqu'une zone forestière éligible à l'aide Natura 2000 est détenue en partie par l'État et en partie par un particulier, il convient de tenir compte du rapport entre la superficie de cette zone détenue par l'État et celle détenue par ce particulier pour le calcul du montant de l'aide à verser à ce dernier. (CJUE 30 mars 2017, C-315/16, József Lingurár contre Miniszterelnökséget vezető miniszter) ■

<sup>4</sup> CJUE, 14 janvier 2016, C399/14, Grüne Liga Sachsen e.a.

<sup>5</sup> Aux termes de l'article 6, paragraphe 4, de la directive « habitats », dans l'hypothèse où, en dépit de conclusions négatives de l'évaluation réalisée au titre de l'article 6, paragraphe 3, première phrase, de la directive « habitats » et en l'absence de solutions alternatives, un plan ou un projet doit néanmoins être réalisé pour des raisons impératives d'intérêt public majeur, l'État membre concerné prend toute mesure compensatoire nécessaire pour assurer que la cohérence globale de Natura 2000 est protégée.