

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

L'amidon à tout prix : quand la Turquie bafoue la justice

CEDH, 19 juin 2018, Bursa Barosu Baskanligi et crts c. Turquie (n° 25680/05)

Révision des plans d'urbanisme et octroi de permis successifs illégaux – Suspension et annulation systématique par les juridictions turques – Non-exécution des décisions de justice – Validation législative de la situation illégale – Violation de l'article 6, § 1, de la CEDH

Cette affaire opposait – et oppose toujours car elle se poursuit devant les juridictions turques – outre certaines personnes physiques habitant à proximité du lieu du litige, le barreau de Bursa et l'Association pour la protection de la nature et de l'environnement de Bursa aux autorités turques qui ont multiplié les décisions administratives pour permettre à la société américaine Cargill d'implanter et d'exploiter une usine d'amidon sur un terrain sis en zone agricole à Orhangazi – ville de Bursa.

C'est une véritable saga administrative et juridictionnelle. Cela commence en décembre 1997 par l'octroi à Cargill par le Conseil supérieur de la planification auprès du Premier ministre d'une autorisation d'investissement en vue de la construction d'une usine d'amidon dans ladite zone agricole.

Ce projet n'étant pas conforme aux plans d'urbanisme, les autorités ont modifié en 1998 le plan au 1/1 000^e, puis celui au 1/25 000^e ce qui a permis la délivrance du permis de construire dès juin 1998. Ces trois décisions ainsi que celle autorisant l'investissement ont fait l'objet de recours. Probablement en vue d'anticiper une décision juridictionnelle défavorable, la préfecture de Bursa approuva en 1999 un nouveau plan d'urbanisme au 1/1 000^e afin d'autoriser l'usine. De fait, un nouveau permis de construire est délivré à Cargill en février 2000. Ces deux décisions font à leur tour l'objet de recours devant les tribunaux administratifs. On ajoutera qu'en août 2000, le conseil départemental de l'environnement de Bursa a accordé une autorisation de production et de gestion de déchets qui, elle aussi, a été attaquée. Pour consolider la situation, en mai 2005, le Conseil des ministres décida de classer le terrain en « zone industrielle spéciale », décision elle aussi contestée devant les tribunaux. L'usine, construite entre 1998 et 2000 a commencé à produire en 2000 et est toujours en activité à ce jour.

Une des craintes des opposants est liée au risque d'impact dommageable de l'usine sur les eaux souterraines et celles du lac d'Iznik.

Après qu'il eut demandé trois expertises dont les conclusions furent négatives pour l'usine, le Conseil d'État (6^e ch.) a rejeté les recours contre les premières décisions mais en assemblée plénière, le Conseil d'État a estimé que la modification du plan d'urbanisme

au 1/25 000^e était illégale car contraire au plan d'urbanisme au 1/100 000^e de Bursa. Ce volet a donné lieu en réalité à six arrêts du Conseil d'État entre 2000 et 2005.

Le plan au 1/1 000^e, l'autorisation d'investissement et le permis de construire rentraient dans les compétences du tribunal administratif du Bursa qui, dès janvier 1999, en suspendit l'exécution avant de les annuler en juin 2000. S'ensuivirent six autres arrêts du Conseil d'État – le dernier date de 2013 – et deux nouveaux jugements du tribunal administratif. Sur le fond, les annulations furent confirmées.

La nouvelle modification du plan au 1/1 000^e et le nouveau permis de construire ont à leur tour été annulés par le tribunal administratif ce que confirma le Conseil d'État. Il aura fallu cinq jugements du tribunal et cinq arrêts du Conseil d'État. L'autorisation relative aux déchets fut également annulée après deux jugements du tribunal administratif et cinq arrêts du Conseil d'État.

Ajoutons que le décret du Conseil des ministres déclarant le terrain de Cargill « zone industrielle spéciale » a été suspendu puis annulé par le Conseil d'État.

Face aux décisions de justice, la Turquie tenta une validation législative en amendant par deux fois (2007 et 2008) la loi relative à la protection des terres et à l'utilisation des terrains pour permettre de régulariser des utilisations non agricoles de la zone agricole. Effectivement suite au premier amendement, Cargill reçut un permis de régularisation qui fut suspendu par le tribunal suite à la suspension dudit amendement pas la Cour constitutionnelle. En revanche, l'amendement de 2008 fut validé par la Cour constitutionnelle mais les nouvelles autorisations ont été contestées quant à leur légalité devant les juridictions. Ces affaires sont toujours pendantes.

Sans aborder la question de l'action en dommages et intérêts, toujours pendante, et le sort d'une plainte pénale, cette saga a donc donné lieu à plus de quarante décisions de justice ce qui paraît démesuré même si certaines s'expliquent par les controverses quant à la recevabilité des actions notamment du barreau de Bursa.

Parallèlement aux procédures devant les juridictions compétentes, les requérants se sont efforcés, dès l'obtention de la première décision suspendant les autorisations en 1999, de faire arrêter les travaux sans réel succès (si ce n'est un arrêt des travaux pendant 45 jours) en raison notamment du Conseil des ministres qui a adopté dès 2002 une décision de principe autorisant la poursuite des activités de l'usine. En 2003, le Premier ministre informa même les dirigeants de Cargill que l'usine pouvait poursuivre ses activités.

C'est sur le fondement de l'article 6, § 1, de la Convention européenne des droits de l'homme – droit à un procès équitable – que la Cour de Strasbourg examine l'affaire. À cet égard, elle rappelle sa jurisprudence constante selon laquelle ce droit à une protection judiciaire effective comporte aussi le droit à l'exécution des décisions de justice. L'État doit donc assurer cette exécution et ne peut s'y opposer ou en retarder l'effectivité. Ceci est d'ailleurs lié à l'obligation de respecter le principe de l'autorité de chose jugée, c'est-à-dire du caractère définitif des décisions rendues.

En l'espèce, la Cour européenne des droits de l'homme considère que même s'il y a des divergences entre les requérants et le gouvernement turc sur la durée de l'arrêt de l'activité de Cargill durant toutes ces procédures, il y a lieu de se fonder sur un des constats de la Cour



de cassation turque, qui au terme d'un examen minutieux du comportement des autorités, a acté le fait que ni le Premier ministre, ni le ministre des Travaux publics et de l'Aménagement du territoire ou le maire n'avaient exécuté ou fait exécuter les jugements alors qu'ils en avaient la possibilité.

La Cour ne suit pas le gouvernement turc qui se retranche derrière les amendements législatifs de 2007 et de 2008 qui ont donné une base légale à la régularisation des autorisations de Cargill. Outre le fait que l'amendement de 2007 a été annulé par la Cour constitutionnelle, celui de 2008 donne lieu à des contestations encore pendantes devant les juridictions nationales. À cet égard, sous forme aussi d'avertissement sous-jacent, la Cour rappelle, comme l'a

fait aussi la Cour de cassation, que l'on ne peut légiférer pour priver d'effets les nombreuses décisions judiciaires définitives et de surcroît non exécutées¹.

Les requérants auraient voulu aussi avoir une décision de la Cour européenne sur le fond en considérant le risque pour la santé que représente l'usine Cargill. Ils invoquaient la violation des articles 2 (droit à la vie) et 8 (droit au respect de la vie privée et familiale). Mais la Cour, à la majorité des voix, a estimé que le litige portait essentiellement sur la non-exécution des décisions judiciaires et qu'il n'y avait pas lieu d'examiner l'affaire sous les autres angles, ce que regrette le juge Lemmens dans son opinion partiellement dissidente.

Cet arrêt vient donc s'ajouter à d'autres rendus dans le domaine de l'urbanisme² dans lesquels la Cour systématiquement considère que cette non-exécution viole l'article 6, § 1, de la Convention. La Cour a aussi admis que cette non-exécution pouvait violer le droit de propriété du plaignant.

Tous les États-parties à la Convention européenne sont régulièrement confrontés à des jugements notamment de démolition pour infraction urbanistique. Cet arrêt leur rappelle pour autant que de besoin leurs obligations à cet égard.

À titre anecdotique, on peut se dire que ce n'est plus aujourd'hui que les autorités turques se décarcasseraient pour l'implantation d'une usine américaine, ni probablement qu'une entreprise américaine s'implanterait en Turquie ! ■

¹ CEDH, 27 avril 2004, Gorraiz Lizarraga et crts c. Espagne (n° 62543/00).

² Voyez notamment F. Haumont, *Droit européen de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme*, Bruxelles, Bruylant, 2^e éd., 2014, p. 418 et s.

Irlande. Région des Silvermine Mountains.

© Adrian King/Wikimedia Commons



Les mesures compensatoires anticipées ou la charrue avant les bœufs

CJUE, 25 juillet 2018, C-164/17, Grace et Sweetman
Directive 92/43 « habitats » – Zone de protection spéciale (ZPS) – Habitat du busard Saint-Martin – Projet de parc éolien – Mesures d'atténuation et de compensation prévues par le projet ne pouvant être prises en compte dans l'évaluation appropriée de l'impact du projet

Le litige oppose M^{me} Grace et M. Sweetman – ce dernier commence à être bien connu à la Cour de justice de l'Union européenne – à l'An Bord Peanála irlandaise, la commission nationale de recours en matière d'aménagement du territoire, qui a délivré un permis à ESB Wind Developments Ltd et Coillte, une entreprise forestière publique, pour un projet de parc éolien sur le territoire d'une zone de protection spéciale (ZPS) de près de 21 000 ha classée en raison de la présence en son sein du busard Saint-Martin (*Circus cyaneus*) du côté des montagnes de Silvermines dans les comtés irlandais de Limerick et de Tipperary. Ces 21 000 ha se répartissent entre des zones de tourbières de couverture non plantées et de landes ainsi qu'un peu plus de 12 000 ha boisés.

Le projet en cause prévoit d'occuper 832 ha sachant que 41,7 ha nécessitent l'abattage d'arbres mais, après replantation, la destruction permanente ne porterait « que » sur 9 ha. Cependant on peut présumer que les busards en quête de nourriture ne vont pas s'approcher à moins de 250 m d'une éolienne ce qui porte à 162,7 ha la surface d'alimentation perdue. ➔

→ Le projet est accompagné d'un plan de gestion des habitats et des espèces. Cela vise le déboisement d'une quarantaine d'hectares pour en faire une zone de tourbière de couverture et la transformation de 137,2 ha de forêt à canopée fermée non accessible aux busards en forêt à canopée ouverte assurant en outre un passage écologique entre deux zones de tourbières ouvertes. En outre, les travaux de construction des éoliennes se feraient en dehors de la principale période de reproduction du busard Saint-Martin. Compte tenu de l'ensemble des facettes du projet, l'An Bord a délivré le permis en considérant que le projet ne porterait pas atteinte à l'intégrité de la zone de protection spéciale.

Ce permis a été contesté devant les juridictions irlandaises et finalement la Cour suprême a interrogé la Cour de justice de l'Union européenne pour savoir dans quelle mesure un tel projet était conforme à la directive 92/43 « habitats ». En particulier, la Cour suprême pose la question de savoir si les mesures d'accompagnement prévues par le projet ne constituent pas des « mesures d'atténuation » qui permettraient d'autoriser le projet.

On sait que l'article 6, §§ 3 et 4, de la directive « habitats » soumet à évaluation appropriée préalable les projets qui sont susceptibles d'avoir un impact significatif négatif sur les habitats ou les espèces protégées. Selon le § 3, les autorités ne peuvent autoriser un projet que s'il est scientifiquement démontré qu'il n'y aura pas d'impact négatif significatif. Si un tel impact négatif résulte de l'évaluation appropriée, le § 4 de l'article 6 permet néanmoins d'autoriser le projet s'il existe des raisons impérieuses d'intérêt public majeur qui le justifient, qu'il n'existe pas de solution alternative et moyennant des compensations soumises à l'avis préalable de la Commission européenne.

Une des questions qui se posent de plus en plus fréquemment est celle de savoir dans quelle mesure un projet peut *ab initio* inclure des mesures d'atténuation voire de compensation qui seraient prises en compte dans l'évaluation appropriée, celle-ci pouvant dès lors conclure à l'absence d'impact négatif sur l'habitat ou l'espèce concernée.

La réponse de la Cour de justice est constante du moins en ce qui concerne les mesures anticipatives de compensation : il n'est pas question de pouvoir les prendre en considération dans l'évaluation appropriée³. On ne peut envisager des compensations que dans l'hypothèse d'une évaluation appropriée concluant à un impact négatif significatif et pour autant que l'on se trouve dans les conditions des dérogations du § 4 à savoir l'absence de solution alternative et l'existence d'un projet d'intérêt public majeur indispensable. En d'autres termes, il est inutile de vouloir présenter un projet prétendument sans effet négatif sur un site Natura 2000 sous prétexte que toutes les mesures compensatoires d'accompagnement sont déjà prévues.

Dans le cas d'espèce, la Cour reconnaît que la situation aurait pu être différente. En effet, la particularité de la zone protection spéciale, habitat du busard Saint-Martin, est que, indépendamment de tout projet, la zone subit des modifications régulières dans le cadre de la gestion « dynamique » de la zone en ce sens que les surfaces appropriées à cet habitat varient géographiquement et au fil du temps, en fonction de cette gestion. Une forêt à usage sylvicole a un cycle moyen de 40 ans qui comprend deux phases de rotation.

Les parties de la zone dont les plantations sont arrivées à maturité et qui présentent, de ce fait, une canopée fermée, non accessible aux busards, font l'objet d'une coupe rase. S'ensuit une phase de replantation, créant à nouveau une partie de la zone dont la canopée est ouverte et donc propice à l'alimentation du busard Saint-Martin. Et ainsi de suite de telle sorte que la zone d'alimentation dans la ZPS est en perpétuelle mutation. Comme le projet éolien prévoit des coupes rases et des replantations, la question était donc de voir si cela n'était pas tout simplement assimilable à la gestion dynamique de la ZPS.

Pour la Cour, la réponse est négative dès lors que le projet éolien aura des impacts négatifs sur l'habitat du busard Saint-Martin et que les mesures d'atténuation voire de compensation à prévoir pendant les cinq premières années d'exploitation du projet ne permettent pas de dire au moment de l'octroi de l'autorisation d'implanter le parc éolien que ce projet n'aura pas d'impact négatif significatif sur cet habitat. La Cour renvoie donc vers le mécanisme des dérogations du § 4 de l'article 6 et des conditions qui l'assortissent.

Il ressort clairement de cette jurisprudence que la Cour de justice de l'Union européenne s'oppose à ce que l'on puisse autoriser des projets qui auraient un impact négatif sur un site Natura 2000 sans passer par le filtre des conditions de la dérogation visées au § 4 de la directive 6 de la directive 92/43. Certains voudraient que des projets soient autorisés sur la base du fait que toutes les mesures d'accompagnement sous la forme d'atténuations et de compensations permettraient de considérer que, en définitive, le projet n'aura pas d'impact négatif voire qu'il aurait un impact positif. Pour la Cour, il faut scinder les deux facettes : en premier lieu, l'analyse de l'impact du projet indépendamment des mesures compensatoires ; en second lieu, si l'analyse révèle un impact négatif, l'examen du respect des conditions des dérogations autorisées en application de l'article 6, § 4. Et c'est là que se situe la différence fondamentale puisque seuls les projets sous-tendus par des « raisons impérieuses d'intérêt public majeur » pourraient être autorisés en dérogation moyennant les fameuses compensations. Ce qui limite notablement les projets qui peuvent répondre à ces conditions. ■

En bref

Obligation pour les États membres de protéger leurs sites maritimes Natura 2000 mais interdiction de le faire par des mesures qui limitent les techniques de pêche

(CJUE, 13 juin 2018, C-683/16)

La Cour de justice donne raison aux autorités allemandes qui refusent d'interdire la pêche employant des engins traînants et des filets dormants dans les sites Natura 2000 maritime. En effet, bien que, en application de l'article 6 de la directive 92/43 « habitats », les États membres doivent prendre des mesures appropriées pour éviter, dans les zones spéciales de conservation, la dété-

³ Voyez notamment CJUE, 15 mai 2014, C-521/12, Briels et crts ; CJUE, 21 juillet 2016, C-387/15 et C-388/15, Orléans et crts, R.F. n° 13, sept-oct 2016, p. 43-44 ; CJUE, 12 avril 2018, C-323/17, People over Wind et Sweetman.

rioration des habitats naturels et des habitats d'espèces ainsi que les perturbations des espèces protégées, il ressort de l'article 11 du règlement (UE) n° 1380/2013 relatif à la politique commune de la pêche que les mesures que peuvent prendre les États membres pour les eaux relevant de leur souveraineté ou de leur juridiction, ne peuvent avoir des incidences pour les navires de pêche battant le pavillon d'un des autres États membres.

Concrètement, trois zones à protéger se trouvent dans des eaux relevant de la zone économique exclusive allemande. La pêche maritime y est pratiquée au moyen d'engins trainants et de filets dormants, ce qui affecte les récifs ainsi que les bancs de sable et a également pour conséquence la capture indésirable de marsouins et d'oiseaux marins. Sollicité par le « Cercle allemand pour la protection de la nature », l'Office fédéral allemand a estimé qu'il ne pouvait pas adopter ces mesures d'interdiction compte tenu de la compétence exclusive de l'Union européenne à ce sujet (TFUE, art. 3, § 1, d). Ce que confirme la Cour de justice. Le même règlement s'oppose, pour les mêmes raisons, à ce qu'un État membre se fonde sur la directive 2004/35 relative à la responsabilité environnementale pour adopter des mesures qui permettraient de sanctionner des dommages causés à ces zones maritimes à protéger.

C'est donc à la Commission européenne d'agir et il y a urgence. On ne peut à la fois imposer aux États membres d'adopter des mesures de protection de zones maritimes à protéger en application de l'article 6 de la directive « habitats » et leur interdire de le faire !

Une tranchée en zone forestière pour l'implantation d'une ligne électrique aérienne est un « déboisement en vue de la reconversion des sols » au sens de la directive 2011/92 sur l'évaluation des incidences sur l'environnement

(CJUE, 7 août 2018, C-329/17, Prenninger et crts)

La Cour administrative d'Autriche a posé une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne dans le cadre d'un litige opposant des riverains au gouvernement du land de Haute-Autriche sur la question de savoir si le déboisement, suivi d'un reboisement contrôlé notamment quant à sa hauteur, pour permettre l'installation et le passage d'une ligne aérienne électrique en zone forestière devait être soumis à évaluation préalable des incidences environnementales. Les autorités autrichiennes estimaient que tel n'était pas le cas puisque le déboisement n'était que temporaire et qu'un reboisement est prévu avec une gestion forestière normale. Selon l'annexe II de la directive 2011/92 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés, est visé notamment le « déboisement en vue de reconversion des sols ». Pour la Cour de justice, conformément à sa jurisprudence en faveur d'une interprétation de la directive conforme aux objectifs poursuivis, même s'il est prévu, après le déboisement et l'implantation de la ligne, un reboisement et une gestion forestière, il n'en reste pas moins que la tranchée implique que le sol concerné se voit

conférer un nouvel usage. Toute autre interprétation permettrait aux États membres d'échapper aux obligations de la directive 2011/92 lorsqu'ils autorisent l'ouverture de tranchée forestière, quelle que soit l'ampleur de celle-ci. Une telle ouverture constitue donc bien un « déboisement en vue de la reconversion des sols ». Ceci est évidemment important puisque cela signifie que ce type d'ouverture de tranchée rentre dans la rubrique des défrichements forestiers pour lesquels une dispense d'étude d'impact n'est possible que si elle porte sur moins de 25 ha (code env., art. R.122-2, 47.a).

Obligation d'entretien des sites « patrimoines funéraires » au titre de conditions agricoles et environnementales à l'octroi d'aides aux agriculteurs

(CJUE, 7 août 2018, C-435/17, Argo Kalda Mardi talu)

La requérante avait demandé à bénéficier, pour l'année 2016, d'un paiement unique à la surface ainsi que d'un paiement pour pratiques bénéfiques pour le climat et l'environnement. Lors d'un contrôle, les autorités estoniennes compétentes ont constaté que la requérante avait violé le règlement n° 4 du ministre de l'Agriculture en déplaçant et déposant au bord du champ les pierres marquant un site funéraire classé au titre de monument archéologique. Il s'en est suivi une sanction sous forme d'une réduction de 3 % du paiement unique précité. La question posée par le tribunal administratif de Tartu porte sur la question de savoir si une telle obligation de préservation entre dans le concept de conditions environnementales au paiement qui peuvent être imposées à un agriculteur. Pour la Cour de justice, le règlement (UE) n° 1306/2013 relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole et son annexe II imposent une norme relative aux bonnes conditions agricoles et environnementales qui vise, au titre du niveau minimum d'entretien du paysage, le « maintien des particularités topographiques, y compris, le cas échéant, les haies, les mares et étangs, les fossés, les arbres en lignes, en groupes ou isolés, les bordures de champs et les terrasses [...] ». La Cour estime que la conservation de sites funéraires marqués par des pierres contribue à la sauvegarde d'éléments du patrimoine culturel et historique d'un État membre en tant que composants physiques de l'environnement⁴. Dès lors, le déplacement de ces pierres entraîne une violation de la norme ce qui justifie la réduction des paiements dus à l'exploitant agricole concerné. La Cour précise encore, à la demande du tribunal administratif, que le fait que le site funéraire soit en-dehors de la surface agricole pour laquelle l'aide a été demandée n'a pas d'impact dès lors que les conditions environnementales doivent être respectées sur toute l'exploitation agricole.

⁴ La Cour a déjà eu l'occasion de rappeler que les murs de pierres qui entourent les champs en Irlande revêtent une importance archéologique certaine (CJUE, 20 novembre 2008, C-66/06, commission c. Irlande). La directive 2011/92 relative à l'évaluation des incidences de certains projets sur l'environnement mentionne d'ailleurs sans équivoque le patrimoine culturel comme élément constitutif du concept « environnement ».