

# Jurisprudence européenne

**Francis Haumont**

Professeur émérite de l'université de Louvain  
Avocat aux barreaux de Bruxelles et de Nice

**Pascale Steichen**

Professeure, université Côte-d'Azur, Gredeg

## Natura 2000 : les pâturages soumis à évaluation et autorisation

CJUE, 7 novembre 2018, C-293/17 et C-294/17, *Coöperatie Mobilisation for the Environment UA et Stichting Wergroep Behoud de Peel*

*Directive 92/43 « habitats » – Art. 6, § 3 – Évaluation appropriée – Programme national de lutte contre les dépôts d'azote – Notions de « projet » – Évaluation globale en amont des autorisations individuelles – Conditions de validité*

Les deux affaires jointes concernent la problématique de dépôts d'azote dans ou à proximité de sites Natura 2000 aux Pays-Bas sachant que la principale source d'émission est l'élevage. Sur les 162 sites Natura 2000 désignés aux Pays-Bas, 118 connaissent un problème de dépôts excessifs.

C'est la raison pour laquelle les Pays-Bas ont élaboré le *Programma Aanpak Stikstof 2015-2021 (PAS)*, un programme de lutte contre les dépôts d'azote dans les sites naturels. Le PAS poursuit un double objectif : conserver et si nécessaire restaurer les zones Natura 2000, d'une part, et, d'autre part, permettre le maintien ou le développement d'activités économiques source de dépôts d'azote dans ces zones en se fondant sur le fait que ce programme réduit de moitié les dépôts et donc permettra une marge pour des nouveaux dépôts liés à de nouvelles activités économiques.

La méthode sous-jacente du PAS se fonde sur la détermination de valeurs critiques de dépôts pour chaque site Natura 2000 et pour les types d'habitats identifiés. Ces valeurs critiques de dépôts constituent des limites au-delà desquelles il existe un risque que la qualité de l'habitat soit affectée de manière significative par l'influence polluante ou acidifiante des dépôts d'azote. Toute zone Natura 2000 reprise dans le PAS est soumise à une analyse distincte. Effectuées à l'échelle de l'hectare, ces analyses constituent, avec la partie générale de l'évaluation appropriée du PAS à l'échelle de la zone, l'*« évaluation appropriée »*, au sens de l'article 6, § 3, de la directive « habitats ». Dès son entrée en vigueur, le PAS et l'évaluation appropriée sur laquelle il est basé, ainsi que la réglementation dont ce programme est assorti, peuvent être utilisés pour l'octroi d'agréments relatifs à des activités engendrant des dépôts d'azote. Le PAS comprend également des mesures de restauration spécifiques par zone ainsi que des mesures à la source, telles que celles visant les étables, les modes d'épandage pauvres en émission ainsi que des mesures concernant le fourrage et la gestion.

La réglementation qui accompagne le PAS prévoit, en matière d'agrément individuel d'exploitation agricole, trois hypothèses en fonction du niveau du dépôt d'azote lié à chaque exploitation. Selon le niveau, l'exploitation sera exonérée d'autorisation, soumise

à simple déclaration ou soumise à autorisation préalable. Dans cette dernière hypothèse, l'autorité saisie doit examiner si l'activité pour laquelle une telle demande a été introduite entraînera une augmentation des dépôts d'azote. Si le projet ou l'activité envisagée ne provoque pas un accroissement des dépôts d'azote, l'autorité peut délivrer l'autorisation en se référant à l'évaluation appropriée sur laquelle est basé le PAS. Si ce projet ou cette activité entraîne une augmentation des dépôts d'azote, l'autorité compétente peut délivrer l'autorisation si une marge de croissance économique est disponible à cette fin. En vue de déterminer la situation en matière de dépôts d'azote, de surveiller leur évolution et de déterminer la situation en matière d'octroi de ces agréments, les autorités compétentes ont élaboré des instruments parmi lesquels figure le logiciel *Aerius*, consultable en ligne qui rend possible un processus de décision partiellement automatisé.

Si le programme de surveillance en démontrait la nécessité, des mesures à la source ainsi que des mesures de restauration pourraient être remplacées ou ajoutées au PAS et la marge de croissance économique à attribuer pourrait être ajustée.

C'est dans ce contexte que des associations de protection de l'environnement contestent des autorisations délivrées sur la base du PAS ou des refus de sanctionner des activités agricoles engendrant des dépôts d'azote dans les sites Natura 2000. Ceci a amené le Conseil d'État néerlandais à poser des questions préjudicielles à la Cour de justice de l'Union européenne.

Ces questions tournent pour l'essentiel autour du point de savoir si l'évaluation appropriée effectuée à l'occasion de l'adoption du PAS peut valoir évaluation appropriée pour les autorisations ou exonérations individuelles octroyées pour chaque exploitation agricole concernée. Pour rappel, l'article 6, § 3, de la directive 92/43 « habitats » prévoit que tout plan ou projet, qui n'est pas un plan ou un projet de gestion d'un site Natura 2000, doit faire l'objet d'une évaluation appropriée préalable s'il est susceptible d'avoir un impact significatif négatif sur le site ou les espèces protégées. Suite à cette évaluation l'autorité compétente ne peut adopter le plan ou autoriser le projet que si elle a la certitude scientifique qu'il n'y aurait pas d'atteinte à l'intégrité du site.

Ceci amène la Cour de justice à préciser un certain nombre de points importants dont nous retiendrons les plus marquants.

Le premier est que les activités de pâturage et d'épandage d'effluents sur ou dans le sol à proximité d'un site Natura 2000 – a fortiori à l'intérieur d'un tel site – peuvent être qualifiées de « projet » au sens de l'article 6, § 3, alors même qu'il n'y aurait pas d'intervention physique dans le milieu naturel. Cette précision est importante puisque, en vertu de la directive 2011/92, qui est la directive sur l'évaluation environnementale de « droit commun », la notion de « projet » suppose une intervention physique. La Cour de justice a effectivement considéré que le pâturage intensif de moutons n'était pas un « projet » au sens de la directive 2011/92<sup>1</sup>.

Par ailleurs, la Cour confirme qu'une évaluation appropriée conforme à ce qu'impose l'article 6, § 3, de la directive « habitats »

1 CJUE, 21 septembre 1999, C-392/96, *Commission c. Irlande*.

à laquelle une réglementation – en l’occurrence ici le PAS – a été soumise avant son adoption peut justifier l’octroi d’une autorisation individuelle pour une exploitation agricole sans nouvelle évaluation appropriée si les autorités compétentes n’ont aucun doute scientifique quant à l’absence de risque d’atteinte à l’intégrité du site Natura 2000. Et c’est le même raisonnement qui vaut pour une exonération d’autorisation ou la soumission à simple déclaration. Il appartient aux juridictions nationales de le vérifier.

Sur les éléments qui peuvent être pris en compte dans une évaluation appropriée, la Cour confirme également sa jurisprudence selon laquelle on ne peut tenir compte de mesure de conservation ou de mesures de prévention prévues dans un programme tel que le PAS ou dans d’autres mesures extérieures au PAS si au moment de l’évaluation appropriée les bénéfices escomptés de ces mesures ne sont pas certains.

En droit français, le champ d’application des évaluations Natura 2000 figure à l’article L. 414-4 du code de l’environnement. Le droit distingue les plans, programmes ou projets soumis à un régime administratif d’autorisation, d’approbation ou de déclaration (art. L. 414-IV-II C. env.) et les autres. Les premiers ne sont évalués que s’ils figurent sur une liste nationale (art. R. 414-19 C. env.) éventuellement complétée par une liste locale. Pour les plans, programmes ou projets non soumis à un régime administratif d’autorisation, d’approbation ou de déclaration, ils doivent figurer sur une liste locale établie à partir d’une liste nationale de référence (art. R. 414-27 C. env.)<sup>2</sup>. Les épandages d’effluents ou de boues y figurent dans une certaine proportion<sup>3</sup>.

Notons qu’il est toujours possible, en dehors de ces listes, de soumettre à une évaluation appropriée Natura 2000 tout document de planification, programme, projet ou toutes interventions susceptibles d’affecter un site Natura 2000 de manière significative (art. L. 414-IV bis C. env.). ■

## Carrière versus archéologie

CEDH, 8 novembre 2018, *Malliakou et crts c. Grèce* (n° 78005/11)<sup>4</sup>

*Permis de carrière dans un site archéologique – Limitations imposées par les pouvoirs publics – Renforcement des mesures de protection en cours d’exploitation – Non-renouvellement du permis – Absence de violation du droit de propriété (art. 1 du protocole n° 1)*

**E**n mars 1980, les requérants ou les aïeuls ont acquis ensemble deux parcelles adjacentes d’un peu plus de trois hectares comportant des bâtiments et du matériels d’extraction de carrières et ont constitué en juillet 1980 une société en vue d’extraire la pierre et de commercialiser le produit extrait. Les requérants reçoivent une autorisation d’exploiter la carrière en mars 1981 et acquièrent en outre 1,8 hectare adjacent en juin 1981. En réalité, il y avait une exploitation de carrière sur le site depuis 1974 par une autre société.

Le 5 mai 1976, par décision ministérielle, la colline Glas dans

la région de Fokida est désignée site archéologique en raison de la présence de ruines de l’époque mycénienne. Le permis précité de mars 1981 a été délivré pour une période de 10 ans renouvelable sur un périmètre spécifique déterminé, pour assurer la protection du site, sur la base d’une décision de l’Ephorate des antiquités préhistoriques et classiques, un service régional dépendant du ministère de la Culture.

Suite à des objections formulées par l’Ephorate quant aux limites géographiques de l’exploitation, les requérants ont demandé à l’Ephorate de les exproprier, ce qui n’a jamais abouti. Et le 3 octobre 1989, le ministre révoque la décision de l’Ephorate du 25 novembre 1980 sur la base de laquelle le permis a pu être délivré en mars 1981 au motif que l’exploitation va au-delà des limites autorisées pour la protection du site. Cette révocation n’ayant aucun effet sur le permis d’extraction lui-même, l’Ephorate va demander à quatre reprises à la préfecture de révoquer le permis de 1981. Le permis n’a en fait jamais été révoqué. En 1989, suite à une plainte de l’Ephorate, une juridiction locale a condamné certains des requérants pour destruction d’antiquités sis dans le site archéologique de Glas.

En janvier 1991, les requérants cèdent en location leur site à la société Fokiki, le bail prévoyant qu’il sera interrompu si le permis d’extraction venait à être révoqué.

Le 3 mars 1991, par arrêté ministériel, la colline de Glas est désignée « région zone A » c’est-à-dire un périmètre dans lequel toute construction ou modification du sol est interdite dans le cadre de la protection des monuments dans la région de Delphes. Cette zone A incluait 4,5 hectares des 4,9 hectares appartenant aux requérants.

Le 15 juin 1991, la préfecture renouvelle le permis de 1981 pour une période de deux ans au profit de la société Fokiki à la condition de respecter les impositions du service archéologique. Tant le ministre de la Culture que l’Ephorate ont contesté ce renouvellement et demandé sa révocation.

En 1996, la société des requérants est dissoute et le partage du terrain se fait au prorata des droits de chacun des associés.

En 2000, les requérants introduisent devant le tribunal administratif d’Athènes une demande d’indemnisation, fondée sur l’article 24, § 6, de la Constitution, pour un montant de près de 2 millions d’euros en considérant que les restrictions qui leur ont été imposées leur ont causé un dommage certain (dont des pertes d’exploitation) et que le terrain, vu ses caractéristiques, ne peut servir que de carrière. Ils furent déboutés en considération du fait notamment de ce leur terrain était en zone agricole et que cet usage n’était pas altéré pas les restrictions imposées. La cour d’appel fit de même et la Cour suprême rejeta le pourvoi.

C’est la raison pour laquelle les requérants se sont retrouvés devant la Cour européenne des droits de l’homme estimant que leur droit de propriété protégé par l’article 1 du protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l’homme avait été violé. Ils estimaient que, même si la colline de Glas avait été classée en 1976, le périmètre du classement était imprécis et ce n’est que par la décision du 3 mars 1991 que 90 % de leur terrain se sont retrouvés dans la zone A sous le régime de la protection stricte du site, ce qui a empêché le renouvellement de leur permis. De plus, leur permis a été renouvelé pour deux ans après ce classement de 1991 et ce jusqu’en 1993 ce qui démontre bien que l’exploitation de la carrière était compatible avec les mesures de protection du site. Enfin, ils avançaient devant la Cour européenne que le rejet de leur action devant les juridictions grecques était entaché d’erreurs notamment lorsqu’elles ont considéré que leur terrain était un terrain agricole. ➔

<sup>2</sup> Un régime d’autorisation *ad hoc* pour ces opérations est prévu (art. R. 414-29 C. env.).

<sup>3</sup> 12° : Quantité d’effluents ou de boues épandues présentant les caractéristiques suivantes : azote total supérieur à 0,5 tonne/an ou volume annuel supérieur à 25 000 m<sup>3</sup>/an ou DBO5 supérieure à 250 kg/an.

<sup>4</sup> L’arrêt n’existe qu’en anglais.

→ La Cour reconnaît que la désignation de la zone A a constitué une ingérence dans le droit de propriété des requérants au titre d'une mesure de contrôle de l'usage de leur bien au sens du § 2 de l'article 1. La Cour procède donc à son analyse habituelle pour déterminer dans quelle mesure cette ingérence serait contraire à l'article 1.

La Cour confirme que la protection du patrimoine culturel poursuit un but légitime qui incombe aux autorités publiques. En ce qui concerne la balance des intérêts et donc le respect du principe de proportionnalité, la Cour émet un certain nombre de considérations. En premier lieu, elle note que les requérants qui n'ont pas formellement demandé le renouvellement de leur permis en 1993 ne peuvent donc invoquer un refus de renouvellement. La Cour dès lors n'est pas à même de savoir si ce non-renouvellement est dû au classement en zone A, aux infractions répétées de non-respect des limites de l'exploitation ou à l'évaluation des besoins en pierre dans la région. Par ailleurs, la Cour estime que les requérants savaient et devaient savoir que la colline de Glas était classée comme site archéologique notamment en raison du fait que leur permis limitait le périmètre d'exploitation précisément dans le but de protéger le site. De plus, la Cour tient compte des multiples infractions qui ont valu une condamnation de certains requérants, des efforts permanents de l'Ephrate pour que le permis soit révoqué et du constat par les juridictions nationales de ce que le non-renouvellement est la résultante du comportement infractionnel des requérants. L'autorisation d'exploiter la carrière a été octroyée à titre exceptionnel et moyennant le strict respect des conditions imposées pour la protection du site. La Cour en conclut que les requérants ont toujours su que le permis d'exploiter la carrière était précaire et révoquant.

Si la Cour admet que la compensation d'une limitation d'une mesure limitant l'usage d'un bien est un facteur permettant de considérer que l'ingérence des pouvoirs publics est proportionnelle, l'absence d'indemnisation n'est pas en elle-même constitutive d'une violation de l'article 1.

Tout ceci conduit la Cour européenne à estimer qu'il n'y a pas eu violation de l'article 1 du protocole n° 1. En revanche, la Cour admet que la lenteur de la procédure – 11 ans – devant les juridictions grecques a dépassé le délai raisonnable et est contraire aux articles 6, § 1, et 13 de la Convention. ■

## Occupation sauvage d'un immeuble inoccupé et inaction fautive des autorités

**CEDH, 13 décembre 2018, Casa di Cura Valle Fiorita s.r.l. c. Italie (n° 67944/13)**

**Occupation d'un immeuble inoccupé – Plainte du propriétaire – Jugement de saisie provisoire et d'expulsion – Inexécution du jugement pendant cinq ans – Inaction totale des autorités – Violation de l'article 6, § 1 et de l'article 1 du protocole n° 1**

**L**a requérante est une société romaine qui est propriétaire d'un immeuble de 8000 m<sup>2</sup> environ qui fut affecté entre 1971 et 2011 à l'usage d'une clinique occupée par l'hôpital public San Filippo Neri. Le 16 novembre 2011, l'occupation de la clinique prit fin et l'immeuble resta inoccupé, à l'exception d'un appartement occupé par un tiers. Fin 2012, une centaine de personnes s'introduisirent de force dans l'immeuble et s'approprièrent les lieux.

La société propriétaire déposa le jour même plainte. Et réitérera

cette plainte à onze reprises jusqu'en juillet 2013. Elle obtint un jugement du 9 août 2013 de saisie provisoire du bien. Le juge à cette occasion acta le fait que le bien était occupé par 150 personnes, que la gestion de l'occupation s'inscrivait dans l'action du Mouvement pour la défense du droit au logement (Movimento lotta per la casa) et était aux mains de quelques individus qui agissaient dans un but lucratif. Le juge ajouta que les occupants avaient modifié les lieux (pose de grillage...) en limitant l'accès à l'immeuble.

Le procureur en charge du dossier demanda aux services compétents d'exécuter la décision du juge, services qui lui présentèrent en réponse plusieurs arguments à l'encontre de l'exécution des mesures d'expulsion : le fait qu'il avait une centaine d'autres immeubles à Rome dans la même situation, qu'il fallait pouvoir reloger les expulsés et que les finances de la ville ne le permettaient pas.

Comme la requérante n'obtenait pas l'exécution du jugement ordonnant la saisie du bien, elle saisit le tribunal du Latium en mai 2015. Sans suite. Par ailleurs, la requérante s'est vu notifier par le tribunal de Rome une injonction de payer 30000 euros environ au titre de la consommation d'électricité pour 2013 et 2014 ! Et selon la municipalité de Rome, la requérante reste redevable de l'impôt foncier.

À la date du jugement, la procédure engagée suite à la plainte de décembre 2012 est toujours pendante au stade des investigations préliminaires.

C'est ce qui amène la requérante devant la Cour européenne des droits de l'homme devant laquelle elle invoque, d'une part, la violation de l'article 6, § 1, et son droit à un procès équitable et, d'autre part, la violation de son droit de propriété protégé par l'article 1 du protocole n° 1.

Le droit à un procès équitable inclut le droit de voir les décisions de justice exécutées. Le gouvernement italien arguait de ce qu'il ne refuse pas d'exécuter le jugement d'août 2013 mais qu'il post-pose simplement son exécution. Pour la Cour, au vu du dossier, elle estime que l'argument majeur invoqué par les autorités italiennes tient aux difficultés financières de la ville. Certes elle admet que des raisons liées au risque de troubles à l'ordre public ont été évoquées mais ce fut de manière générale et non circonstanciée. Or la Cour est prête à admettre que les autorités internes ont pu avoir également le souci de pallier ce risque lié à l'expulsion de plusieurs dizaines de personnes et ce d'autant que l'occupation de l'immeuble s'inscrivait dans le cadre d'une action militante à fort impact médiatique. Mais en l'espèce, elle constate que le gouvernement n'a donné aucune information quant aux démarches qui auraient été accomplies par l'administration pour trouver des solutions de relogement depuis le début de l'occupation ou à tout le moins en cours de procédure.

Dès lors, si la Cour pouvait admettre un retard dans l'exécution pour des motivations d'ordre social ou de sécurité publique, ces motivations ne peuvent justifier l'inaction totale et prolongée des autorités italiennes. Partant, l'article 6, § 1, a été violé. Et pour les mêmes raisons, elle estime que l'article 1 du protocole n° 1 a été également violé. ■