

# 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

## Les limites des lois rétroagissant sur les procédures juridictionnelles en cours

**CEDH, 2 avril 2019, Dimopulos c. Turquie (n° 37766/05)**  
**CEDH, 7 mai 2019, Kaynar et crts c. Turquie (n° 21104/06)**  
*Prescription acquisitive d'un bien – Loi rétroactive sur les affaires judiciaires en cours – Violation de l'article 6, § 1 de la Convention européenne – Violation de l'article 1 du protocole n° 1 si la prescription avait été actée avant le jugement – Réparation*

**L**es deux affaires tranchées par la Cour européenne des droits de l'homme ont des similitudes évidentes. Outre le fait qu'elles concernent des terrains sur l'île turque de Gökçeada, dans la mer Égée, elles mettent en cause une loi turque qui entendait supprimer le mécanisme de la prescription acquisitive.

Dans la première affaire, la requérante, M<sup>me</sup> Dimopulos, de nationalité grecque, revendique la propriété d'une résidence dont elle avait hérité. Le bien était classé à la fois comme « terrain à bâtir » et comme « site naturel de catégorie 3 ». Mais en 1997, dans le cadre de travaux cadastraux, le bien fut inscrit au registre foncier au nom du Trésor public, malgré les revendications de la requérante, la commission cadastrale estimant qu'elle n'avait pu prouver un droit de propriété ou l'acquisition du bien par prescription. M<sup>me</sup> Dimopulos engagea alors en 2003 une procédure en vue de l'annulation du titre de propriété du Trésor public et de l'attribution en sa faveur du bien. À cette fin elle présenta des documents émanant notamment de ses prédécesseurs (impôt immobilier payé en 1936 et des taxes foncières locales payées entre 1990 et 2002).

Le 27 juillet 2004, en cours de procédure, l'article 11 de la loi n° 2863 relative à la protection du patrimoine culturel et naturel fut modifié en vue de supprimer la possibilité qui existait précédemment de pouvoir acquérir par prescription notamment les biens classés « sites naturels ». Le tribunal, bien que des experts commis par lui aient confirmé la possession des prédécesseurs de la requérante et la validité du document fiscal de 1936, rejeta la demande de M<sup>me</sup> Dimopulos en se fondant sur l'article 11 modifié de la loi n° 2863. Pour le tribunal, la loi, d'ordre public, ne permettait plus l'usucapion et cette règle valait pour les affaires pendantes non encore tranchées. Le pourvoi en cassation de la requérante, fut rejeté. Pour être complet, il faut encore signaler que le 22 mai 2007, l'article 11 précité fut à nouveau modifié pour rendre à nouveau possible l'acquisition par prescription des sites naturels de classe 3.

Invoquant l'article 6, § 1, de la Convention européenne des droits de l'homme et le droit à un procès équitable, la requérante estimait notamment que la loi de 2004 et son effet rétroactif aux affaires pendantes, l'a empêchée d'obtenir gain de cause contre le Trésor public alors qu'elle remplissait bel et bien les conditions de l'acquisition par

voie d'usucapion et qu'elle pouvait obtenir le titre de propriété du bien en question.

La Cour européenne reconnaît que la loi de 2004, applicable aux affaires pendantes, a conduit le tribunal à rejeter la demande de M<sup>me</sup> Dimopulos sans se prononcer sur la question de savoir si les conditions de la prescription acquisitive étaient réunies. Se référant à sa jurisprudence, la Cour européenne rappelle les conditions strictes dans lesquelles une loi rétroactive peut interférer sur les litiges en cours. Parmi ces conditions, il y a l'existence de motifs impérieux d'intérêt général. Si la protection de l'environnement est un motif légitime d'intérêt général, tel n'est manifestement pas le but de la loi rétroactive de 2004 comme le montre sa modification en 2007 restaurant l'applicabilité de la prescription acquisitive aux sites naturels de catégorie 3. Ce qui conduit à la condamnation de la Turquie.

Dans la seconde affaire, ce sont des requérants turcs qui sont confrontés à une problématique similaire. Ils avaient acquis en 1993 et 1995 des terrains sur l'île de Gökçeada repris en « site naturel de catégorie 3 » mais qui ne faisaient l'objet d'aucun titre de propriété. Comme dans l'affaire précédente, ces terrains furent enregistrés en 1996 au nom du Trésor. Les requérants saisirent dès 1996 le tribunal cadastral. Les experts confirmèrent notamment que les vendeurs des terrains avaient exercé une possession à titre de propriétaire depuis 1945. Ceci conduisit le tribunal à faire droit à la demande des requérants qui reconnut la prescription acquisitive. Mais en 2001, ce jugement fut cassé pour défaut de motivation quant à un éventuel abandon pendant la période allant de 1945 aux acquisitions par les requérants. Le tribunal, ressaisi, fut confronté à la modification en 2004 de l'article 11 de la loi n° 2863 et, bien qu'ayant examiné les points soulevés par la Cour de cassation avant l'entrée en vigueur de la loi de 2004 et confirmé la possession continue des biens depuis 1945, statua, comme dans l'affaire précédente, en faveur du Trésor public.

Les requérants invoquent devant la Cour européenne des droits de l'homme, la violation de l'article 1 du protocole n° 1 et leur droit au respect de leurs biens. La Cour de Strasbourg confirme que les requérants pouvaient au minimum invoquer une espérance légitime de se voir se concrétiser la reconnaissance de leur droit de propriété. C'est donc bien la loi de 2004 qui a constitué une ingérence dans l'exercice des droits des requérants. Et comme dans l'affaire précédente, la Cour acte que si cette ingérence était prévue par la loi et pouvait être considérée comme légitimée par la volonté de protéger l'environnement, cette ingérence est disproportionnée comme l'illustrent la modification en 2007 de l'article 11 précité et la restauration de la prescription acquisitive dans les sites naturels de catégorie 3. Cette disproportion est aussi liée à l'absence d'indemnisation qui aurait pu contrebalancer l'ingérence.

C'est sur les conséquences des condamnations que les deux arrêts diffèrent. Dans la première affaire, la Cour européenne estime que la condamnation constitue un motif spécifique de réouverture d'une procédure juridictionnelle devant le tribunal turc qui, sous-entend la Cour, pourrait acter la prescription acquisitive en faveur de M<sup>me</sup> Dimopulos. Dans la seconde affaire, comme la Cour estime que l'ingérence était légale et légitime mais disproportionnée sans indemnisation, elle renvoie à la commission d'indemnisation turque

dans le champ de compétence de laquelle rentre l'indemnisation des suites d'un arrêt de condamnation de la Cour de Strasbourg. Ce qui implique que les requérants ne pourront récupérer leur bien. Dans les deux cas, la Cour européenne des droits de l'homme juge qu'il n'y a pas lieu à prononcer une mesure de satisfaction équitable (art. 41) quand les suites d'une condamnation peuvent se régler en interne. ■

## Incinérateurs prioritaires et incinérations non prioritaires, un subtil équilibre

### Une inexorable évolution du champ d'application des évaluations environnementales des plans et programmes ?

CJUE, 8 mai 2019, C-305/18, *Verdi Ambiente et Società – Aps Onlus et Movimento Legge Rifiuti Zero per l'Economia Circolare Aps*

*Valorisation ou élimination des déchets – Principe de hiérarchie des déchets – Directive 2008/98 – Règlementation visant l'autosuffisance nationale – Qualification des installations d'incinération « stratégique d'intérêt national prééminent » – Distinction entre installations et opérations d'incinération – Respect du principe hiérarchique – Règlementation relevant de la notion de « plans et programmes » au sens de la directive 2001/42 – Évaluation préalable requise*

Cet arrêt s'inscrit dans le cadre de la politique italienne de gestion des déchets et notamment des déchets ménagers, politique qui a été sanctionnée à plusieurs reprises tant par la Cour de justice de l'Union européenne que par la Cour européenne des droits de l'homme notamment en raison de l'absence de gestion des déchets à Naples et dans les communes avoisinantes. C'est dans ce contexte que s'inscrivent les législations et réglementations nouvelles dont l'objectif est entre autres de déterminer par décret la capacité globale de traitement des déchets municipaux et des déchets assimilés des installations d'incinération en service ou autorisés au niveau national. D'où l'adoption du décret du 10 août 2016 qui vise à déterminer la capacité actuelle des installations, en service en novembre 2015, d'incinération des déchets municipaux et assimilés, la capacité potentielle au niveau national des installations autorisées mais pas encore en service (novembre 2015) et la détermination au niveau régional des installations d'incinération avec valorisation énergétique à créer ou renforcer pour couvrir les besoins résiduels, ce qui revient à augmenter les capacités des installations d'incinération des déchets. Ces installations sont considérées par le décret comme des infrastructures et des implantations stratégiques d'intérêt national prééminent.

Les deux associations de protection de l'environnement, requérantes devant le tribunal administratif régional pour le Latium, demandent l'annulation du décret du 10 août 2016 en se fondant sur la violation du droit européen des déchets qui prévoit, sans équivoque, un « principe de hiérarchie des déchets ». Pour rappel, la hiérarchie des déchets – on devrait plutôt parler de hiérarchie dans la gestion des déchets – s'applique par ordre de priorité, à savoir : a) la prévention, b) la préparation en vue du réemploi, c) le recyclage, d) les autres valorisations, notamment la valorisation énergétique, et e) l'élimination. Par voie de conséquence, il serait contraire à ce prin-

cipe hiérarchique de donner la priorité à un système d'élimination. C'est bien le reproche formulé par les deux associations requérantes qui considèrent que la qualification des installations d'incinération en tant qu'« infrastructures et implantations d'intérêt national prééminent » signifie que le législateur italien n'a pas respecté le principe de hiérarchie précité.

La Cour de justice ne suit pas ce raisonnement. Elle considère que, en donnant ce caractère « prioritaire » aux installations d'incinération, cela ne signifie pas que le législateur italien a entendu ne pas suivre le principe hiérarchique et que les opérations d'incinération seraient elles aussi prioritaires. La Cour suit le raisonnement du gouvernement italien qui, par le décret querellé, a voulu pallier l'absence au niveau national d'un réseau adéquat de gestion des déchets, absence qui a valu à l'Italie plusieurs condamnations par la Cour de justice. Dès lors, conclut la Cour, cette qualification des installations d'incinération ne contrevient pas au principe d'hiérarchie des déchets si cette qualification par ailleurs n'implique pas que la réglementation nationale de gestion globale des déchets soit incompatible avec ce principe.

Par ailleurs, le tribunal administratif du Latium pose la question de savoir si le décret du 10 août 2016 qui décide la hausse de la capacité des installations existantes d'incinération des déchets et prévoit la création de nouvelles installations de cette nature ne constitue pas un plan ou un programme au sens de la directive 2001/42 relative à l'évaluation des incidences de certains plans ou programmes sur l'environnement. Concrètement, le décret querellé prévoit d'augmenter les capacités de fonctionnement de 40 installations d'incinération des déchets sur les 42 installations existantes et opérationnelles sur le territoire italien ainsi que de créer de nouvelles installations. Ce décret met en œuvre les choix stratégiques de l'Italie en matière de valorisation ou d'élimination des déchets, la répartition régionale des nouvelles installations et l'augmentation des activités des installations existantes jusqu'à l'épuisement de leur capacité respective.

Reprenant les critères de la directive 2001/42 pour déterminer si un plan ou un programme rentre dans son champ d'application, la Cour constate que le décret de 2016 est un acte émanant des autorités publiques, relevant de la gestion des déchets qui est un des secteurs nommément énumérés par la directive et pourrait constituer le cadre de l'octroi d'autorisation individuelle pour des installations ou établissements qui sont eux-mêmes soumis au régime de l'évaluation environnementale relative à un projet en application de la directive 2011/92.

Se fondant sur sa jurisprudence récente<sup>1</sup>, la Cour rappelle qu'une réglementation qui établit, en définissant des règles et des procédures de contrôle applicables à un secteur concerné, un ensemble significatif de critères et de modalités pour l'autorisation et la mise en œuvre d'un ou de plusieurs projets susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement, peut constituer un plan ou un programme au sens de la directive 2001/42. Bien que la Cour semble laisser à la juridiction nationale le soin de déterminer dans quelle mesure le décret de 2016 rentre dans le champ d'application de la directive 2001/42, elle conclut néanmoins qu'une réglementation nationale, telle que celle en cause au principal, composée d'une réglementation de base et d'une réglementation d'exécution, qui détermine à la hausse la →

<sup>1</sup> F. Haumont, « Les risques de dérives de la jurisprudence de la CJUE sur l'évaluation environnementale des plans d'urbanisme » in *Annuaire du Gridaub*, Paris, éd. Le Moniteur, 2018, p. 13-22 ; F. Haumont, « Un Code de l'urbanisme peut être soumis à évaluation environnementale », *La revue foncière*, n° 24, juillet-août 2018, p. 39-41.

→ capacité des installations d'incinération des déchets existantes et qui prévoit la création de nouvelles installations de cette nature, relève de la notion de « plans et programmes », au sens de cette directive, lorsqu'elle est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement et doit, par conséquent, être soumise à une évaluation environnementale préalable.

Cela signifie donc que cette réglementation qui, selon le gouvernement italien, n'est qu'un cadre de référence dont la mise en œuvre passe par l'octroi d'autorisation pour chaque installation concernée, autorisation précédée d'une évaluation des incidences environnementales au sens de la directive 2011/92, n'échappe pas à une évaluation des incidences préalable à son adoption.

Ceci pose de multiples questions. Il y a bien entendu celle de l'extension quasiment sans fin du champ d'application de la directive 2001/42, extension que l'avocat général, M<sup>me</sup> J. Kokott, elle-même reconnaît comme allant au-delà de ce que les États membres pouvaient imaginer lorsqu'ils ont adopté la directive<sup>2</sup>. Il y a celle de la manière dont le législateur devrait procéder à cette évaluation préalable. Pour reprendre le cas du décret italien du 10 août 2016, cette évaluation préalable aurait impliqué l'analyse des impacts environnementaux de l'augmentation de la capacité d'incinération des 40 incinérateurs existant auxquels il aurait fallu ajouter l'évaluation des impacts de nouvelles installations à créer. En d'autres termes, il aurait fallu faire une étude d'impact dont la dimension, le coût et la durée auraient été démesurés par rapport à l'objectif poursuivi.

Le troisième questionnement a trait aux effets pervers d'une telle jurisprudence. À force de charger la barque de l'évaluation des incidences, on peut craindre que les États membres œuvrent pour limiter la portée de la directive 2001/42. À défaut de pouvoir obtenir une révision de cette directive, les États pourraient limiter considérablement leurs interventions législatives ou réglementaires pour éviter que celles-ci ne doivent être précédées d'une évaluation qu'ils vont considérer comme démesurée. Il n'est pas certain que ce recul se fasse au profit de la protection de l'environnement dont la politique a besoin de cadres structurés.

Il reste une autre voie, celle de l'interprétation des juridictions nationales. Dans ce contexte, on ne peut que saluer l'arrêt récemment rendu par la Cour constitutionnelle belge – ce qui a d'autant plus de poids que de nombreux arrêts rendus par la Cour de justice à la base de l'interprétation extensive du champ d'application de la directive 2001/42 l'ont tous été à propos du droit belge de l'urbanisme ou de l'environnement. Par son arrêt du 28 février 2019<sup>3</sup>, la Cour constitutionnelle recadre en effet le débat en réponse au recours en annulation déposé devant elle à l'encontre de certaines dispositions du Code du développement territorial (CoDT), le nouveau code wallon de l'urbanisme, à savoir celles relatives à la définition de certaines zones du plan régional d'affectation des sols (les plans de secteur) en ce qu'elle permet l'implantation d'éoliennes à certaines conditions en zone d'activités économiques, en zone agricole et zone forestière. Un des moyens formulés à l'appui du recours en annulation était que l'adoption du CoDT et en tout cas celle des articles querellés n'avaient pas été précédée d'une évaluation des incidences environnementales en application de la directive 2001/42. Pour la Cour constitutionnelle belge, les dispositions querellées ont certes une incidence sur les plans de secteur applicables mais ne sauraient être considérées, qu'elles soient ex-

aminées séparément ou lues dans leur contexte, comme des actes qui établissent, pour reprendre la formulation de la Cour de justice, « en définissant des règles et des procédures de contrôle applicables au secteur concerné, un ensemble significatif de critères et de modalités de l'autorisation et la mise en œuvre d'un ou de plusieurs projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ». La Cour constitutionnelle relève encore que les projets d'éoliennes sont soumis, avant l'octroi du permis *ad hoc*, à une étude d'incidences sur l'environnement – on vise l'évaluation au titre de la directive 2011/92 « projets » – de telle sorte qu'il est satisfait à l'exigence d'un niveau élevé de la protection de l'environnement. L'adoption des dispositions précitées du CoDT ne devaient donc pas faire l'objet d'une évaluation des incidences environnementales au titre de la directive 2001/42, dit la Cour constitutionnelle, qui ne pose pas de question préjudicielle à la Cour de justice. Sans exclure le fait que certaines dispositions de nature législative ou réglementaire soient des plans ou des programmes au sens de ladite directive – la Cour constitutionnelle ne se prononce pas –, cet arrêt tempère heureusement les évolutions jurisprudentielles de la Cour de justice. ■

## En bref

### La fin du statut de déchet n'est pas qu'une question de fait

(CJUE, 28 mars 2019, C-60/18, Tallinna Vesi AS)

Cet arrêt se prononce sur une question préjudicielle posée par la cour d'appel de Tallinn à propos de l'interprétation à donner quant à la conformité de la réglementation estonienne sur les déchets à propos de la fin du statut de déchet. En effet, l'article 6 de la directive 2008/98 relative aux déchets règle spécifiquement la fin du statut de déchet lorsque les déchets concernés ont fait l'objet d'une opération de valorisation ou de recyclage. Pour ne plus avoir ce statut de déchet, la substance concernée doit répondre à des critères spécifiques répondant aux conditions fixées dans la directive et comprenant des valeurs limites pour assurer que leur réutilisation ne pose aucun problème. Ces critères peuvent être définis au niveau de l'Union européenne, mais ils ne le sont pas encore. C'est pourquoi l'article 6, § 4, de la directive permet aux États membres, en l'absence de réglementation européenne sur ces critères, de décider au cas par cas si tel ou tel déchet a cessé de l'être.

Il se fait que le droit estonien a transposé la directive 2008/98 et donc l'article 6 précité en prévoyant qu'en l'absence de définition des critères par l'Union, le ministre compétent peut définir lesdits critères par voie réglementaire. Ce qui n'a pas encore été fait non plus.

La requérante au principal, la société Tallinna Vesi, est en charge de la collecte et de l'épuration des eaux usées domestiques de la ville de Tallinn. Elle traite les boues d'épuration et souhaite les commercialiser en tant que terreau pour les espaces verts. Le recyclage biologique est une opération de valorisation de déchets qui cesseront de l'être si les exigences techniques sont remplies. Mais, comme relevé ci-dessus, ni l'Union européenne, ni le ministre estonien n'ont adopté cette réglementation technique. Ceci conduit l'autorité

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> CC, 28 février 2019, n° 33/2019.





### Absence de ramassage des déchets dans une rue de Naples.

© Sal/Flickr, licence Creative Commons CC BY-SA 2.0

administrative compétente à refuser à Tallinna Vesi la fin du statut de déchet pour ses boues d'épuration traitées et à considérer que celles-ci avaient fait seulement l'objet d'un « *traitement biologique précédant la valorisation des déchets* ». Elles ne peuvent donc être utilisées comme terreau et commercialisées à ce titre.

Pour la Cour de justice, si l'article 6 de la directive précitée permet aux États, en l'absence de réglementation européenne sur lesdits critères, de décider au cas par cas à propos de la fin du statut de déchet, rien n'interdit aux États membres de choisir la voie de l'adoption d'une réglementation à ce sujet, comme l'a fait l'Estonie. Dès lors que cet État membre a opté pour l'adoption d'une réglementation nationale fixant les critères permettant de considérer qu'un déchet n'est plus un déchet, il ne peut, en l'absence de la promulgation d'une telle réglementation nationale, statuer au cas par cas. Dès lors, refuser la fin du statut de déchet aux boues d'épuration traitées par Tallinna Vesi, alors même qu'elles répondraient aux critères scientifiques communément admis pour ce faire, est conforme à la directive et Tallinna Vesi n'est pas en droit d'exiger une décision individuelle de l'autorité compétente ou d'une juridiction. Même si, comme le souligne M<sup>me</sup> l'avocate générale, il faut éviter qu'une telle absten-

tion de réglementer au niveau national ne constitue un obstacle à la valorisation des déchets, tel est pourtant bien l'effet de cet arrêt qui ne laisse à Tallinna Vesi que l'option de mettre en demeure le ministre compétent d'adopter la réglementation idoine. Il n'est pas certain que tout ceci contribue à l'amélioration de la protection de l'environnement.

En droit français, la procédure applicable à la sortie du statut de déchet a donné lieu à l'ajout d'une nouvelle sous-section au code de l'environnement intitulée « Sortie du statut de déchet » (art. L. 541-4-1 et D. 541-12-4 et s. C. envir.). L'arrêté du 9 juin 2015 modifié « relatif au système de gestion de la qualité mentionné à l'article D. 541-12-14 du code de l'environnement » définit le système de gestion de la qualité qui doit être mis en place pour accompagner la mise en œuvre de la procédure de sortie du statut de déchet. ■