

1. Cour européenne des droits de l'homme

C.E.D.H., 15 janvier 2013, crts Arsovski c/ancienne république yougoslave de Macédoine

Les consorts Arsovski, requérants devant la Cour européenne des droits de l'homme, se sont plaints de ce qu'une pâture leur appartenant avait été expropriée *de facto*, l'autorité nationale permettant à une société d'y faire des sondages en vue d'y exploiter une source d'eau minérale, activité d'utilité publique suivant la loi macédonienne. La question centrale tenait à ce que l'expropriation était limitée aux besoins des forages, moyennant indemnisation symbolique quand, dans la réalité des choses, les propriétaires n'avaient plus la jouissance de leur bien. A l'unanimité, la Cour retient la violation de l'article 1^{er} du premier protocole à la Convention, garantissant le droit de propriété. Cette décision s'inscrit dans un courant jurisprudentiel inauguré par l'arrêt du 23 septembre 1982, *Sporrong et Lönnroth c. Suède*, qui repose, pour l'essentiel, sur le principe de proportionnalité: si

les restrictions au droit de propriété sont telles que l'intervention de l'autorité est assimilable à une expropriation, les titulaires de droits réels devront être indemnisés, la Cour s'efforçant de rechercher «*si un juste équilibre a été maintenu entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu*»¹. L'apport particulier de la décision sous revue tient à ce que, pour comparer les intérêts en présence, la Cour tient compte de ce que, si l'exploitation d'une source d'eau minérale peut être jugée d'intérêt public, l'atteinte au droit de propriété n'était pas le fait de l'autorité publique mais d'une société commerciale concessionnaire. Ceci n'est pas sans intérêt au regard du droit administratif de l'économie, la Cour ne plaçant pas sur le même pied l'intervention directe de la puissance publique et celle du concessionnaire de service public.

L'arrêt est définitif.

Jean-François NEURAY

2. Cour de Justice de l'Union européenne

C.J.U.E., 15 janvier 2013, aff. C-416/10, Križan et crts c/Slovenská inšpekcia životného prostredia

Directive européenne – Interprétation à la lumière de la convention d'Aarhus

Directive I.P.P.C. – Demande de permis – Informations mises à disposition du public – Autre permis antérieur – Rejet de l'exception de la confidentialité des informations commerciales ou industrielles

Demande de permis – Participation du public – Information insuffisante – Régularisation possible en seconde instance

Directive 96/61 – Accès à la justice – Implique le droit d'obtenir la suspension temporaire de l'autorisation

Directive 96/61 – Accès à la justice – Annulation de l'autorisation délivrée – Pas atteinte injustifiée au droit de propriété

Directive 85/337 – Droit transitoire – Application en fonction de la date d'introduction de la demande d'autorisation – *quid* en cas d'opération complexe

L'affaire soumise à la Cour concernait un projet d'implantation et d'exploitation, en Slovaquie, d'une décharge relevant du champ d'application de la directive 96/61/CE du Conseil, du 24 septembre 1996, relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution (I.P.P.C.), aujourd'hui remplacée par la directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil, du 24 novembre 2010, relative aux émissions industrielles (prévention et réduction intégrées de la pollution) (refonte) (I.E.D.).

Pour faire bref et en utilisant un vocabulaire transposé à notre situation régionale, ce projet avait d'abord donné lieu, à une procédure d'évaluation des incidences sur l'environnement et à un permis d'urbanisme. Une demande de permis d'environnement avait ensuite été déposée. Dans le cadre de l'instruction de cette demande, les tiers s'étaient vus refuser l'accès au permis d'urbanisme, alors qu'une copie de ce permis aurait en principe dû, en vertu du droit slovaque, faire partie intégrante du dossier de demande du permis d'environnement. Le permis d'environnement avait été délivré par l'autorité compétente en premier ressort. Saisie par les tiers d'un recours administratif, l'autorité compétente en deuxième ressort avait publié le permis d'urbanisme et, après enquête publique, avait délivré le permis d'environnement. S'en était suivi un contentieux juridictionnel passablement complexe.

1. C.E.D.H., 23 septembre 1982, *Sporrong et Lönnroth c/Suède*, Rec. C.E.D.H., série A, n 52 et F. SUDRE et al., *Les grands arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme*, 5^e éd., Presses universitaires de France, 2009, p. 702, note J.-P. MARGUÉNAUD; C.E.D.H., 21 février 1986, *James et al. c/Royaume-Uni*, Rec. C.E.D.H., série A, n 98 et F. SUDRE et al., *op. cit.*, p. 710, note J.-P. MARGUÉNAUD; C.E.D.H., 25 octobre 1989, *Allan Jacobson c/Suède*, Rev. trim. dr. h., 1990, p. 366, note B. HAUBERT; *Les saints monastères c/Grèce*, 9 décembre 1994, Rec. C.E.D.H., série A, n° 56; C.E.D.H., 23 avril 1996, *Phocas c/France*, T.R.O.S., 1997, p. 137, obs. D. LINDEMANS; C.E.D.H., 2 juillet 2002, *Motais de Narbonne c/France*, T.R.O.S., 2003, p. 103, obs. F. JUDO; C.E.D.H., 24 janvier 2006, *Galtieri c/Italie*, reflet F. HAUMONT, *Amén.*, 2007, p. 17; *Vistiš et Perepjolkins c/Lettonie*(GC), 25 octobre 2012, n° 129; voir ég. C.J.C.E., 11 juillet 1989, aff. 265/87, *Schröder*, Rec., p. 2237, point 15; C.J.C.E., 13 décembre 1979, aff. 44/79, *Hauer*, Rec., p. 3727, point 23; C.J.C.E., 5 octobre 1994, aff. C-280/93, *Allemagne c/Conseil*, Rec., I, p. 4973, point 78; C.A., n 50/93 du 24 juin 1993; C.A., n 63/96 du 7 novembre 1996; C.A., n 9/97 du 5 mars 1997, *Amén.*, 1997, p. 188, obs. J. HERVEG; C.A., n 70/2001 du 30 mai 2001; C.C., n° 29/2008 du 28 février 2008; Cass., 4 janvier 2001, reflet F. HAUMONT, *Amén.*, 2001, p. 184; Cass., 10 mai 2001 et Bruxelles, 23 avril 1998, reflet F. TULKENS, *Amén.*, 2002, p. 93.

Rendu sur questionnement préjudiciel, l'arrêt de la Cour de justice comporte divers enseignements, dont ceux qui suivent.

La Cour rappelle qu'une directive européenne doit le cas échéant être lue à la lumière et compte tenu des dispositions de la convention d'Aarhus.

La Cour indique ensuite que, quand, à propos d'une installation relevant du champ d'application de la directive 96/61, un permis d'urbanisme est une condition nécessaire mais pas suffisante de l'octroi d'un permis d'environnement, constitue l'une des mesures sur la base desquelles sera prise la décision finale d'autoriser ou non cette installation et comprend des informations sur les incidences du projet sur l'environnement, sur les conditions imposées à l'exploitant pour limiter ces incidences, sur les objections élevées par les parties à la procédure d'urbanisme et sur les raisons qui ont motivé les choix effectués par l'autorité compétente pour délivrer cette décision d'urbanisme, ce permis d'urbanisme doit être considéré comme comportant des renseignements pertinents au sens de l'annexe V de cette directive telle qu'interprétée à la lumière de la convention d'Aarhus et doit donc, en principe, être mis à disposition du public au cours de la procédure d'instruction de la demande de permis d'environnement. La Cour estime en effet que l'exception du risque d'atteinte à la confidentialité des informations commerciales ou industrielles de l'exploitant ne saurait être valablement invoquée pour refuser la divulgation d'une décision par laquelle une autorité publique autorise, au regard des règles d'urbanisme applicables, l'implantation d'une installation qui entre dans le champ d'application de cette directive. D'autant que la divulgation aurait pu être partielle, en biffant les mentions éventuellement délicates.

La Cour estime également que, quand le public n'a pu avoir accès, au cours de la procédure administrative de première instance, aux informations lui permettant de participer utilement à l'instruction de la demande de permis, la mise à disposition du public de documents pertinents – en l'espèce, le permis d'urbanisme – au cours de la procédure administrative de seconde instance – en l'espèce, relative à la demande de permis d'environnement – est de nature à régulariser la procédure, à condition que le juge national constate qu'au regard du principe d'équivalence, le droit national permet la régularisation des vices de procédure comparables de nature interne au cours de la procédure administrative de deuxième instance et, qu'au regard du principe d'effectivité:

- l'organe administratif de deuxième instance a le pouvoir de modifier la décision administrative de première instance;
- dans le cadre de la procédure administrative de deuxième instance, toutes les options et solutions sont encore possibles au sens de l'article 15, § 1^{er}, de la directive 96/61, interprété à la lumière de l'article 6, § 4, de la convention d'Aarhus;
- la régularisation à ce stade de la procédure permet encore au public d'exercer une réelle influence sur l'issue du processus décisionnel.

A la question de savoir si le droit d'accès à la justice implique que les membres du public concerné doivent pouvoir, dans le cadre du recours prévu à l'article 15*bis* de la directive 96/61, demander à la juridiction ou à l'organe indépendant et impartial établi par la loi d'ordonner des mesures provisoires de nature à suspendre temporairement l'application d'une autorisation au sens de l'article 4 de ladite directive dans l'attente de la décision définitive à intervenir, la Cour répond par l'affirmative, dans la mesure où:

- il résulte d'une jurisprudence constante que le juge national saisi d'un litige régi par le droit de l'Union doit être en

mesure d'accorder des mesures provisoires en vue de garantir la pleine efficacité de la décision juridictionnelle à intervenir sur l'existence des droits invoqués sur le fondement du droit de l'Union;

- l'objectif de la directive 96/61, tel qu'il est défini à l'article 1^{er} de ladite directive, est la prévention et la réduction intégrées des pollutions par la mise en œuvre de mesures visant à éviter ou à réduire les émissions des activités visées à son annexe I dans l'air, l'eau et le sol afin d'atteindre un niveau élevé de protection de l'environnement. Or, l'exercice du recours prévu à l'article 15*bis* de la directive ne permettrait pas de prévenir efficacement lesdites pollutions s'il était impossible d'éviter qu'une installation susceptible d'avoir bénéficié d'une autorisation accordée en violation de cette directive continue à fonctionner dans l'attente d'une décision définitive sur la légalité de ladite autorisation;

- il s'ensuit que la garantie de l'effectivité du droit d'exercer un recours prévu audit article 15*bis* exige que les membres du public concerné aient le droit de demander à la juridiction ou à l'organe indépendant et impartial compétent d'adopter des mesures provisoires de nature à prévenir ces pollutions, y compris, le cas échéant, par la suspension temporaire de l'autorisation contestée.

La Cour indique encore qu'une décision d'un juge national, prise dans le cadre d'une procédure nationale mettant en œuvre les obligations d'accès à la justice résultant de l'article 15*bis* de la directive 96/61 et de l'article 9, §§ 2 et 4, de la convention d'Aarhus, qui annule une autorisation accordée en violation des dispositions de ladite directive n'est pas susceptible, en tant que telle, de constituer une atteinte injustifiée au droit de propriété de l'exploitant consacré par l'article 17 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, dès lors que:

- les conditions posées par la directive 96/61 restreignent l'usage du droit de propriété sur les superficies concernées par une installation entrant dans le champ d'application de cette directive;

- le droit de propriété n'apparaît pas comme une prérogative absolue, mais doit être pris en considération par rapport à sa fonction dans la société. Par conséquent, des restrictions peuvent être apportées à l'usage de ce droit, à condition qu'elles répondent à des objectifs d'intérêt général et qu'elles ne constituent pas, au regard du but poursuivi, une intervention démesurée et intolérable qui porterait atteinte à la substance même du droit ainsi garanti;

- la protection de l'environnement figure parmi les objectifs d'intérêt général et est donc susceptible de justifier une restriction à l'usage du droit de propriété;

- la directive 96/61 opère un équilibre entre les exigences de ce droit et celles liées à la protection de l'environnement, de sorte qu'elle assure le respect du principe de proportionnalité.

Enfin, la Cour estime que, compte tenu des dates de réalisation de l'évaluation des incidences sur l'environnement, de dépôt de la demande de permis d'urbanisme et de dépôt de la demande de permis d'environnement, d'une part, et de la date d'expiration du délai de transposition de la directive 85/337 du Conseil, du 27 juin 1985, concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (E.I.E.), aujourd'hui remplacée par la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil, du 13 décembre 2011, concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (texte codifié), d'autre part, cette directive n'était pas d'application en l'espèce, dès lors que:

- le principe de la soumission des projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement à une évaluation environnementale n'est pas applicable dans les cas où la date d'introduction formelle de la demande d'autorisation d'un projet se situe avant la date d'expiration du délai de transposition de cette directive;
- il ressort d'une jurisprudence constante qu'une autorisation au sens de la directive 85/337 peut être constituée par la combinaison de plusieurs décisions distinctes quand la procédure nationale qui permet au maître d'ouvrage d'être autorisé à commencer les travaux pour réaliser son projet comporte plusieurs étapes successives;
- dans cette hypothèse, la date d'introduction formelle de la demande d'autorisation du projet doit être fixée au jour où le maître d'ouvrage a présenté une demande visant à engager la première étape de la procédure;
- en l'espèce, le permis d'urbanisme constituait une étape indispensable pour que l'exploitant soit autorisé à réaliser le projet de décharge en cause et cette décision posait d'ailleurs un certain nombre de conditions qui s'imposaient à l'exploitant lors de la réalisation de son projet, de sorte que la demande de permis d'urbanisme constituait l'une des différentes phases de l'examen du projet, liées au point de constituer une opération complexe;
- il en ressort qu'en l'espèce, la date devant servir de référence pour déterminer l'application dans le temps de la directive imposant l'évaluation environnementale était celle du dépôt de la demande de permis d'urbanisme;
- or, en l'espèce, le dépôt de cette demande était antérieur à la date d'expiration du délai de transposition de la directive 85/337.

Michel DELNOY

C.J.U.E., 7 février 2013, aff. C-517/11, Commission c/Grèce

Manquement d'État – Directive 2009/147/CE «Oiseaux» – Directive 92/43/CEE «Habitats» – Zone de protection spéciale (ZPS) – Art. 6, § 2 – Détérioration et pollution du lac Koroneia – Insuffisance des mesures de protection de site – Directive 91/271/CEE «traitement des eaux usées» – Traitement des eaux urbaines résiduaires – Art. 3 et 4, §§ 1^{er} et 3 – Agglomération de Langadas – Système de collecte et de traitement des eaux urbaines résiduaires – 'Absence'

Cette affaire concernait le lac Koroneia, situé dans le département de Thessalonique (Grèce), près de la commune de Langadas. En 1988, ce site a été inclus dans une zone de protection spéciale (ZPS), conformément à la directive Oi-

seaux¹. Cette zone abrite de nombreuses espèces d'oiseaux protégées au sens de la directive Oiseaux. Entre 1970 et 1995, le lac a perdu 40 % de son volume d'eau et sa surface est passée de 52 km² à 44 km², en raison d'une gestion non durable des ressources en eau du lac – utilisée intensivement pour l'industrie et l'agriculture irriguée – et d'une mise en culture des surfaces mises à sec.

La Commission reprochait à la Grèce, tout d'abord, de ne pas avoir pris les mesures nécessaires pour éviter la détérioration du site, comme le requiert l'article 6, § 2, de la directive Habitats, applicable aux sites classés comme ZPS en vertu de l'article 7 de cette directive. Elle estimait qu'à la date de l'expiration du délai imparti dans l'avis motivé (7 mai 2010), la Grèce n'avait notamment pas mis en œuvre une partie des mesures prévues par un plan d'action établi par la préfecture de Thessalonique et considéré par les autorités grecques comme nécessaire à la réhabilitation du lac Koroneia. La Commission soutenait que n'avaient pas été exécutées à cette date les actions liées à la fermeture des forages illégaux, à l'irrigation, au rejet des déchets industriels et à l'approbation du plan de gestion et du programme de surveillance intégré du parc national où se trouve le lac. Le gouvernement grec contestait le manquement à la directive Habitats, tout en reconnaissant que certaines actions prévues dans le plan n'avaient pas été exécutées. Il s'appuyait sur le fait que la situation hydrologique du lac connaissait une amélioration significative et que les espèces se portaient mieux (notamment depuis 2010 et 2011), ceci démontrant que les mesures prises à ce jour étaient suffisantes pour assurer la protection des habitats et des habitats d'espèces.

La Cour n'a pas retenu les arguments du gouvernement grec. A son estime, dès l'instant où ce dernier a reconnu n'avoir pas mis en œuvre une partie du plan d'action qu'il jugeait nécessaire à la réhabilitation du site, ceci suffit pour considérer le manquement établi. On notera qu'une des mesures non mises en œuvre était l'approbation du plan de gestion du parc national où se trouve le lac, ce qui semble confirmer que l'absence de mesures de gestion «active» (au sens de l'article 6, § 1^{er}, de la directive), peut conduire à une détérioration des habitats interdite par l'article 6, § 2. Elle l'avait déjà indiqué dans un arrêt *Commission c. Royaume-Uni*². Par ailleurs, pour la Cour, l'amélioration récente de la situation du lac sur les plans hydrologique et ornithologique, compte tenu de données mitigées sur l'état des populations d'oiseaux sur le site transmises par la Grèce, ne suffit pas «à démontrer que l'état de conservation de la ZPS en cause était, au terme du délai fixé dans l'avis motivé, conforme aux exigences posées par l'article 6, paragraphe 2, de la directive 92/43» (point 43). Ceci indique bien la nature d'obligation de résultat de cette disposition et le lien que fait régulièrement la Cour entre l'état de conservation d'une espèce ou d'un habitat naturel et le respect des obligations découlant de l'article 6 de la directive³.

Enfin, la Commission reprochait également à la Grèce de ne pas avoir mis en place un système de collecte et de traitement des eaux urbaines résiduaires pour l'agglomération de Langadas (7 215 EH) conformément aux exigences des articles 3 et 4 de la directive 91/271/CEE du Conseil, du 21 mai

1. Le lac Koroneia constitue également une zone humide d'importance internationale en vertu de la Convention internationale de Ramsar du 2 février 1971 sur les zones humides.
 2. Dans cet arrêt, elle avait indiqué qu'*«il est évident que, pour la mise en œuvre de l'article 6, paragraphe 2, de la directive habitats, il peut être nécessaire de prendre tant des mesures destinées à obvier aux atteintes et aux perturbations externes causées par l'homme que des mesures visant à enrayer des évolutions naturelles susceptibles de détériorer l'état de conservation des espèces et des habitats naturels dans les ZSC (...).»* (C.J.C.E., 20 octobre 2005, Commission c/Royaume-Uni, aff. C-6/04, point 34).
 3. Voy. en ce sens C.J.U.E, aff. C-90/10, 22 septembre 2011, Commission c. Royaume d'Espagne, points 53 et 54.