

## **La jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne concernant la directive sur l'évaluation des incidences de certains projets sur l'environnement**

Présentation par M. Endre Juhász, Juge à la Cour de justice de l'Union  
européenne, à l'occasion de l'UE Forum des Juges pour l'Environnement,  
le 17 octobre 2014, à Budapest

---

1) La jurisprudence de la Cour de justice à ce sujet est abondante. Elle vise plusieurs actes législatifs, notamment la directive n° 85/337/CEE, du 27 juin 1985, dans sa version originale, et dans sa version modifiée par la directive 97/11/CE, du 3 mars 1997, et par la directive 2003/35/CE, du 26 mai 2003, ainsi que la directive 2011/92/UE, du 13 décembre 2011. Cette dernière directive a été modifiée par la directive 2014/52/UE, du 16 avril 2014, mais les États membres ne sont obligés de se conformer à cette directive qu'à partir du 16 mai 2017. Ce délai de transposition de trois ans signifie que, naturellement, il ne peut pas encore exister de jurisprudence concernant la directive 2014/52.

Étant donné cette jurisprudence riche et le temps limité de cette présentation, une concentration est nécessaire. À cet égard, je voudrais indiquer que j'ai l'intention de me concentrer sur la jurisprudence découlant des questions préjudicielles. L'autre source de la jurisprudence est fournie par les procédures en manquement. Je ne dirais pas que cette jurisprudence est à négliger, car elle peut fournir des enseignements utiles. Néanmoins, les procédures en manquement sont basées sur un cadre factuel et juridique concret et précis, et l'issue de l'affaire peut parfois dépendre du débat contradictoire entre la Commission et l'État membre concerné. Ainsi, il peut arriver, mais ce n'est pas très fréquent, qu'une situation dans un autre État membre soit identique ou du moins très comparable à celle déjà traitée dans une procédure en manquement contre un État membre déterminé. Par contre, dans les procédures préjudicielles, la Cour s'efforce de rédiger son arrêt d'une manière aussi abstraite que possible pour que son arrêt puisse couvrir des situations aussi largement que possible dans les autres États membres. En fait, ces arrêts font partie du droit de l'Union. Je rappelle que, pour introduire le dispositif d'un arrêt, la Cour utilise ces termes: «La Cour dit pour droit».

2) L'approche générale de la Cour à l'égard de la réglementation communautaire sur l'évaluation des incidences des projets sur l'environnement a été établie dans l'arrêt **Kraaijeveld e.a., C-72/95**, au point 31, où la Cour a dit sur la directive que «*son champ d'application est étendu et son objectif très large*». Cette considération a été confirmée par plusieurs arrêts ultérieurs. Cette jurisprudence a été complétée plus tard par la fixation de l'exigence selon laquelle l'appréciation doit être globale (arrêt **Abraham e.a., C-2/07**, point 42, confirmée par l'arrêt **Ecologistas en Acción-CODA, C-142/07**, point 39, et par

l'arrêt **Umweltanwalt von Kärnten, C-205/08**, point 51). On pourrait considérer qu'il s'agit des principes directeurs de la jurisprudence qui ont été appliqués pour la résolution de plusieurs litiges tant pour examiner un projet concret que pour le développement de thèses et de méthodes des appréciations de ce sujet.

3) À titre liminaire, il est nécessaire de souligner que la grande majorité des notions figurant dans la réglementation de l'Union sont de nature autonome. Cette idée est très précisément exprimée, par exemple, dans l'arrêt **Linster, C-287/98**, au point 43, qui dit qu'«[i]l découle des exigences tant de l'application uniforme du droit communautaire que du principe d'égalité que les termes d'une disposition du droit communautaire qui ne comporte aucun renvoi exprès au droit des États membres pour déterminer son sens et sa portée doivent normalement trouver, dans toute la Communauté, une interprétation autonome et uniforme qui doit être recherchée en tenant compte du contexte de la disposition et de l'objectif poursuivi par la réglementation en cause». Cette règle s'applique même s'il s'agit d'un terme d'usage quotidien comme, par exemple «projet», «autorisation», «construction», «route», etc. D'ailleurs, cette règle n'est pas spécifique à ce domaine, mais générale, s'appliquant à toutes les réglementations de l'Union.

4) En ce qui concerne le champ d'application de la directive, la Cour a eu l'occasion, d'une part, d'apprécier certains projets concrets à l'aune des catégories figurant aux annexes I et II et, d'autre part, de formuler quelques règles horizontales, c'est-à-dire des règles applicables dans l'appréciation de plusieurs affaires. Bien que la deuxième catégorie soit plus importante, je voudrais mentionner quelques exemples relevant de la première catégorie.

– Dans l'arrêt **Kraaijeveld e.a.**, au point 35, la Cour a décidé que l'expression «*ouvrage de canalisation et de régularisation de cours d'eau*», qui figurait à l'annexe II, point 10, sous e), de la directive 85/337 (dans sa version initiale), englobe également certains types de travaux concernant une digue le long de voies navigables.

– Dans l'arrêt **Ecologistas en Acción-CODA**, au point 46, la Cour a considéré que les notions d'autoroute et de voie rapide et de route à quatre voies ou plus, figurant à l'annexe I, point 7, sous b) ou c), de la directive modifiée, ou la modification ou extension d'une route figurant à l'annexe II, point 10, sous e), ou visée au point 13, premier tiret, englobent des projets de transformation et d'amélioration des voies urbaines. À cet égard, il faut noter que l'Espagne a soutenu la thèse selon laquelle les projets dans des zones urbaines ne relèvent pas en général du champ d'application de la directive, thèse qui a été désapprouvée par la Cour. En raison de cette situation espagnole, le manquement de cet État membre a été constaté dans l'arrêt **Commission/Espagne, C-332/04**.

– Dans l’arrêt **Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening, C-263/08**, au point 31, la Cour a considéré que l’évacuation des eaux d’infiltration dans un tunnel et l’injection d’eau dans le sol, ainsi que la réalisation et le maintien d’installations d’évacuation d’eau, relèvent du point 10, sous l), de l’annexe II de la directive modifiée, en tant que «*dispositifs de captage et de recharge artificielle des eaux souterraines non visés à l’annexe I*».

Dans plusieurs arrêts, la Cour a écarté certaines décisions ou projets du champ d’application de la directive.

– Dans l’arrêt **Brussels Hoofdstedelijk Gewest e.a., C-275/09**, aux points 24 et 38, la Cour a constaté que le renouvellement d’une autorisation existante d’exploiter un aéroport ne peut, en l’absence de travaux ou d’intervention modifiant la réalité physique du site, être qualifié de «projet» au sens de l’article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, second tiret, de la directive 85/337. La Cour a pris la même position dans l’arrêt **Pro-Braine, C-121/11**, au point 32. Il y a quand même été souligné que, si cette décision sur le renouvellement contient des autorisations de travaux qui modifient la réalité physique, la qualification peut être différente.

– Dans l’arrêt **Abraham e.a.**, il s’agissait d’une convention conclue entre une entreprise privée et les pouvoirs publics prévoyant certains travaux à un aéroport. La Cour a décidé que cette convention ne constitue pas un projet au sens de la directive (point 23), sauf si elle comporte une autorisation au maître d’ouvrage pour réaliser ces travaux (point 25).

– Dans l’arrêt **Consejería de Infraestructuras y Transporte de la Generalitat Valenciana et Iberdrola Distribución Eléctrica, C-300/13**, il a été constaté, au point 21 ainsi qu’au dispositif, que l’extension d’une sous-station de transformation de tension électrique ne peut pas être regardée comme une construction de ligne aérienne d’énergie électrique, projet qui figure au point 20 de l’annexe I et au point 3, sous b), de l’annexe II de la directive 85/337 modifiée.

5) En ce qui concerne la jurisprudence de nature horizontale, les constatations suivantes méritent d’être relevées:

– Même si cela paraît être logique, la Cour a souligné que, dans l’évaluation des incidences sur l’environnement, il convient de prendre en compte non seulement les incidences des travaux, mais également celles de l’ouvrage à réaliser (arrêt **Abraham e.a.**, points 43 et 44 ainsi que dispositif, confirmé par l’arrêt **Ecologistas en Acción-CODA**, points 39 et 42).

– La procédure d’autorisation peut se dérouler en plusieurs étapes. Dans ce cas, l’évaluation des incidences sur l’environnement d’un projet doit en

principe être effectuée aussitôt qu'il est possible d'identifier et d'évaluer ces effets. Lorsque l'une des étapes est une décision principale et l'autre une décision d'exécution qui ne peut aller au-delà des paramètres déterminés par la décision principale, l'évaluation doit être faite lors de la procédure relative à la décision principale. Si les effets ne sont identifiables que lors de la procédure relative à la décision d'exécution, l'évaluation devrait être effectuée au cours de cette dernière procédure (arrêts **Wells, C-201/02**, point 52; **Barker, C-290/03**, point 48, et **Abraham e.a.**, point 26).

– La jurisprudence a établi l'interdiction de fractionnement de projets pour l'évaluation. Elle exige que, en cas de réalisation d'un projet en plusieurs étapes, l'effet cumulatif doit être pris en considération (arrêts **Abraham e.a.**, point 27; **Brussels Hoofdstedelijk Gewest e.a.**, point 36, et **Salzburger Flughafen, C-244/12**, point 37).

– Bien entendu, dans l'évaluation globale des incidences sur l'environnement, tant les effets négatifs que, éventuellement, les effets bénéfiques doivent être pris en considération, mais, lors de la décision sur la nécessité de préparer ou non une évaluation, les effets bénéfiques sur l'environnement ne sont pas pertinents (arrêt **Ecologistas en Acción-CODA**, point 41), ce qui veut dire que l'on ne peut pas écarter l'obligation de préparer l'évaluation en utilisant l'argument selon lequel les effets bénéfiques contrebalancent ou excèdent les effets négatifs.

– Dans l'arrêt **Umweltanwalt von Kärnten, C-205/08**, au point 58 ainsi qu'au dispositif, concernant une ligne aérienne de transport d'énergie électrique, la Cour a dit que c'est la longueur entière qui doit être prise en considération et non pas celle qui se trouve sur le territoire de l'État membre concerné. Donc, en cas de projet transfrontalier, c'est le projet dans sa totalité qui doit être pris en compte pour décider de la nécessité de préparer une évaluation. Par contre, l'État membre concerné devrait procéder à l'évaluation des incidences sur l'environnement d'un projet sur son propre territoire (point 57 de cet arrêt).

– Dans l'arrêt **Leth, C-420/11**, la requérante, dans la procédure nationale, a demandé un dédommagement de 120 000 euros au titre de la dépréciation de son immobilier à proximité d'un aéroport en raison du bruit des avions. La Cour a constaté que l'évaluation des incidences sur l'environnement, telle que prévue par la directive, n'inclut pas celle des incidences du projet sur la valeur du bien matériel (point 30 et dispositif de l'arrêt). Il en découle que la notion de «*biens matériels*», figurant à l'article 3 de la directive, se comprend physiquement et non pas comme la valeur sur le marché de ces biens matériels. Néanmoins, la Cour a précisé que les préjudices patrimoniaux, dans la mesure où ils sont des conséquences économiques directes des incidences sur l'environnement d'un projet, sont couverts par l'objectif de protection poursuivi par cette directive.

6) Selon la directive 85/337, modifiée par la directive 97/11, et également selon la directive 2011/92, les projets sont répartis en deux catégories. Les projets énumérés à l'annexe I sont obligatoirement soumis à une évaluation, tandis que, concernant les projets énumérés à l'annexe II, ce sont les États membres qui déterminent si le projet doit être soumis ou non à une évaluation. Les États membres procèdent à cette détermination sur la base d'un examen au cas par cas, ou sur la base de seuils ou de critères fixés par eux. Les États membres peuvent également combiner ces deux méthodes. Pour l'examen au cas par cas ou pour la fixation de seuils ou de critères, les États membres sont tenus de prendre en compte les critères de sélection fixés à l'annexe III. Il est donc évident que les États membres disposent d'une marge d'appréciation pour la sélection des projets à examiner.

Cette marge d'appréciation a fait l'objet de plusieurs arrêts de la Cour. En général, la Cour est d'avis que la marge d'appréciation des États membres n'est pas illimitée mais se trouve encadrée par l'obligation énoncée à l'article 2, paragraphe 1, de la directive de soumettre à l'évaluation tous les projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement. Cette jurisprudence de base a été établie par l'arrêt **Kraaijeveld e.a.** (point 50). Selon ce même arrêt, la Cour a considéré que les critères ou les seuils ne servent qu'à faciliter l'appréciation des caractéristiques concrètes d'un projet, mais ne peuvent pas exclure d'avance de l'obligation d'évaluation certaines classes entières de projets énumérées à l'annexe II (point 51). Cette jurisprudence a été confirmée par plusieurs arrêts ultérieurs de la Cour (par exemple arrêts **WWF e.a.**, **C-435/97**, points 36 et 37; **Abraham e.a.**, point 42, et **Salzburger Flughafen**, point 30). Dans l'arrêt **Kraaijeveld e.a.** (point 53), la Cour a aussi constaté que, si un État membre fixait des critères ou des seuils à un tel niveau qu'en pratique la totalité des projets d'une certaine catégorie serait soustraite à l'obligation d'étude d'incidence, cela signifierait que cet État membre a dépassé sa marge d'appréciation, avec la conséquence que le juge national peut écarter l'application de la règle nationale. Par exemple, dans l'arrêt **Salzburger Flughafen**, la réglementation autrichienne n'exigeait de soumettre un projet portant modification de l'infrastructure d'un aéroport que si le projet était susceptible d'accroître le nombre de mouvements aériens au moins de 20 000 par an. La Cour a constaté que la directive s'oppose à une telle réglementation, étant donné que cette réglementation peut exclure pratiquement toutes modifications apportées à l'infrastructure des aéroports de petite ou de moyenne taille, modifications qui n'aboutissent pas à l'accroissement des mouvements aériens de plus de 20 000 par an, mais peuvent néanmoins provoquer des incidences notables sur l'environnement, surtout par la prise en considération des critères de sélection fixés par l'annexe III de la directive (par exemple, la densité de la population de la zone concernée par le projet).

Malgré plusieurs arrêts de la Cour, il se peut que la situation juridique dans ce domaine ne soit pas encore entièrement claire. Il paraît que certaines

dispositions de la directive 2014/52 soient destinées à remédier à cette situation. Cette nouvelle directive, même si elle ne la rend pas obligatoire, semble favoriser une détermination préalable sur la question de savoir si les projets énumérés à l'annexe II doivent être soumis ou non à l'évaluation prévue par la directive.

7) Selon l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 5, de la directive 85/337, telle que modifiée, la directive ne s'applique pas aux projets qui sont adoptés en détail par un acte législatif national spécifique, les objectifs poursuivis par la présente directive, y compris l'objectif de la mise à disposition d'informations, étant atteints à travers la procédure législative. Une disposition pratiquement identique est contenue à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 4, de la directive 2011/92. La Cour, par plusieurs arrêts, a déterminé les critères de l'application de cette disposition. Elle était d'avis que l'acte législatif doit présenter les mêmes caractéristiques que les autorisations visées par l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, de la directive, donc doit pouvoir ouvrir le droit du maître d'ouvrage de réaliser le projet (arrêts **WWF e.a.**, point 58; **Boxus e.a.**, **C-128/09 à C-131/09, C-134/09 et C-135/09**, point 38, ainsi que **Solvay e.a.**, **C-182/10**, point 32). Ainsi, la Cour a considéré qu'«*un acte législatif qui ne ferait que 'ratifier' purement et simplement un acte administratif préexistant, en se bornant à faire état de motifs impérieux d'intérêt général, sans l'ouverture préalable d'une procédure législative au fond, [...] ne peut être considéré comme un acte législatif spécifique [...] et ne suffit pas pour exclure le projet du champ d'application de la directive 85/337*» (arrêts **Boxus e.a.**, point 45, et **Solvay e.a.**, point 39).

8) Une question très débattue est celle relative au droit du public de former un recours contre les décisions des autorités administratives dans le champ d'application de la directive. Ce problème tient à l'article 10 bis, introduit dans la directive 85/337 par la directive 2003/35, et à l'article 11 de la directive 2011/92, ainsi qu'à la Convention d'Aarhus (convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, conclue au nom de la Communauté européenne par la décision du Conseil, du 17 février 2005 [2005/370/CE]), en particulier son article 9.

Cette question devrait être examinée selon deux catégories de justiciables potentiels, d'une part, le statut des organisations non gouvernementales qui œuvrent en faveur de la protection de l'environnement et, d'autre part, les particuliers, donc des personnes physiques ou morales. Selon l'article 11, paragraphe 1, de la directive 2011/92 (dont le contenu est pratiquement identique à l'article 10 bis de la directive 85/337), les membres du public concerné ayant un intérêt suffisant pour agir, ou sinon faisant valoir une atteinte à un droit, lorsque le droit administratif procédural d'un État membre impose une telle condition, peuvent former un recours devant une instance juridictionnelle ou un autre organe indépendant et impartial établi par la loi pour contester la légalité, quant au fond ou à la procédure des décisions, des

actes ou omissions relevant des dispositions de la directive relatives à la participation du public.

La position juridique des organisations est très forte, étant donné qu'en vertu de cet article 11, paragraphe 3, elles sont réputées avoir un intérêt suffisant ou bénéficier de droits susceptibles de faire l'objet d'une atteinte. Néanmoins, il reste la définition figurant à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, sous e), selon laquelle ces organisations doivent remplir «*les conditions pouvant être requises en droit interne*». À cet égard, la Cour, tout en reconnaissant la marge d'appréciation des États membres, considère que ce droit des États membres n'est pas illimité et ne peut pas remettre en doute l'objectif de la directive et de la Convention d'Aarhus qui visent à assurer une large possibilité de former des recours. Ainsi, dans l'arrêt **Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening**, la Cour était d'avis qu'une loi nationale peut exiger qu'une association ait un objet social en rapport avec la protection de la nature et de l'environnement (point 46), et qu'il ne saurait être exclu que le droit national pose l'exigence selon laquelle l'association dispose d'un nombre minimum d'adhérents pour montrer la réalité de son existence et de son activité. Par contre, la Cour a décidé que la directive s'oppose à une disposition de la législation nationale qui réserve le droit d'exercer un recours contre une décision relative à une opération dans le champ d'application de la directive aux seules associations de protection de l'environnement qui comptent au moins 2 000 adhérents (point 52). Cette constatation était motivée par le fait reconnu qu'en Suède il n'y avait que deux associations qui comportaient au moins 2 000 adhérents.

En ce qui concerne les personnes physiques et morales, le rôle du droit national est plus important, car l'article 11, paragraphe 3, dispose que ce sont les États membres qui déterminent ce qui constitue un intérêt suffisant pour agir ou une atteinte à un droit. Mais cette détermination doit être en conformité avec l'objectif visant à donner au public concerné un large accès à la justice. Donc, cet objectif vise à encadrer le droit des États membres, qui ainsi n'est pas illimité. Dans l'arrêt **Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09**, la Cour a reconnu qu'il est loisible au législateur national de limiter les droits dont la violation peut être invoquée par un particulier dans le cadre d'un recours juridictionnel contre les décisions, actes ou omissions visés par l'article 10 bis de la directive 85/337 (aujourd'hui article 11 de la directive 2011/92) aux seuls droits subjectifs publics (point 45). La Cour a clarifié qu'une telle limitation ne peut pas s'appliquer aux associations de défense de l'environnement.

Dans l'arrêt **Gemeinde Altrip e.a., C-72/12**, la Cour a été d'avis que le droit de former un recours peut viser non seulement la légalité d'une décision qui est contestée à raison de ce que l'évaluation environnementale a été omise, mais aussi la régularité de la procédure (point 2 du dispositif). Dans cet arrêt, la Cour a admis une interprétation assez stricte de la notion d'«atteinte à un droit», car elle a dit que l'article 10 bis, sous b), de la directive 85/337, telle que modifiée,

[aujourd'hui article 11, paragraphe 1, sous b), de la directive 2011/92] ne s'oppose pas à une jurisprudence nationale qui ne reconnaît pas l'atteinte à un droit s'il est établi qu'il est envisageable, au regard des circonstances de l'espèce, que la décision contestée n'aurait pas été différente sans le vice de procédure invoqué par le demandeur. En même temps, la Cour a précisé que la juridiction nationale ne peut pas faire peser la charge de la preuve à cet égard sur le demandeur, mais qu'elle doit se prononcer sur la base des éléments de preuve disponibles (point 3 du dispositif).

Il est possible que, dans l'affaire **Gruber, C-570/13**, affaire pendante devant la Cour, dans laquelle l'audience a eu lieu le 9 octobre 2014, la Cour aborde la question du droit des particuliers à former un recours un peu plus en détail. Dans cette affaire, la législation autrichienne a limité le droit de recours aux seuls candidats au projet, aux autorités compétentes, au médiateur pour l'environnement (Umweltanwalt) et à la commune concernée, en excluant toute autre personne physique ou morale y compris les voisins. La Cour devra se prononcer sur la question de savoir si cette disposition nationale est en conformité avec la directive, en particulier avec l'objectif de «*donner au public concerné un large accès*».

Enfin, je voudrais mentionner que, selon l'article 11, paragraphe 1, de la directive 2011/92, les décisions, actes ou omissions attaqués doivent relever des dispositions de la directive relative à la participation du public. À première vue, on pourrait croire que c'est une limitation importante. Mais, je ne pense pas que ce soit le cas. S'il y a une décision de ne pas procéder à l'évaluation, ou tout simplement s'il n'y a pas eu d'évaluation, cette décision ou ce fait ouvre certainement le droit au recours. Selon l'article 6, le public participe à la procédure des autorités et peut leur adresser des observations et des avis et, selon l'article 8, le résultat des consultations et des informations recueillies est pris en considération dans le cadre de la procédure d'autorisation. Ainsi, si les observations et les avis des particuliers ne sont pas pris en compte d'une manière appropriée, le droit au recours est justifié.

9) En ce qui concerne la conséquence de la constatation d'une violation de la directive, il est de jurisprudence constante que les États membres sont tenus, en vertu du principe de coopération loyale, d'effacer les conséquences illicites d'une violation du droit de l'Union. Les modalités procédurales applicables relèvent de l'ordre juridique interne des États membres, en vertu du principe de l'autonomie procédurale, à condition toutefois qu'elles ne soient pas moins favorables que celles régissant des situations similaires de nature interne (principe d'équivalence) et qu'elles ne rendent pas impossible en pratique ou excessivement difficile l'exercice des droits conférés par l'ordre juridique communautaire (principe d'effectivité). La Cour a jugé que, afin de remédier à une omission de l'évaluation d'un projet, il incombe au juge national d'établir s'il existe en droit interne la possibilité de retirer ou de suspendre une autorisation déjà accordée afin de soumettre ce projet à une évaluation ou, à

titre alternatif, si le particulier y consent, la possibilité pour ce dernier de réclamer réparation du préjudice (arrêts **Wells**, points 66 à 69, et **Leth**, point 37). La Cour, en ce qui concerne la réparation du préjudice, a attiré l'attention sur la nécessité de l'examen de la causalité et a exprimé l'avis selon lequel l'omission de l'étude sur l'incidence ne constitue pas, en principe, par elle-même une cause du préjudice (arrêt **Leth**, point 46).

Une des conséquences de la réalisation tardive de l'étude sur l'incidence est que le propriétaire ou l'utilisateur d'un terrain doit supporter les inconvénients y afférents, par exemple la suspension des travaux (arrêt **Salzburger Flughafen**, points 46 et 47).

Étant donné que c'est une autorité de l'État membre qui est responsable de la réalisation de l'étude sur l'incidence, nous ne sommes pas dans une situation d'application horizontale d'une directive qui exclurait son application directe. Ainsi, une fois que le droit au recours est reconnu, les dispositions de la directive s'appliquent directement (arrêt **Salzburger Flughafen**, point 48).