

# Jurisprudence européenne

**Francis Haumont**

Professeur extraordinaire à l'université catholique 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

## Les strictes limites des exonérations d'évaluation des incidences environnementales des plans et programmes

CJUE, 10 septembre 2015, C-473/14, Dimos Kropias Attikis  
Directive 2001/42/CE – Évaluation environnementale des plans et programmes – Hiérarchie des plans – Absence d'exonération d'office de l'évaluation pour les plans inférieurs

Dans cette affaire, le Conseil d'État grec a posé quatre questions préjudicielles à la Cour de justice de l'Union européenne à propos de l'applicabilité de la directive 2001/42/CE relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement à un plan adopté postérieurement à un plan plus général en vue de préciser les règles applicables à un des périmètres déjà protégés par le plan plus général. La requérante devant le Conseil d'État est la commune de Kropias en Attique qui s'oppose au ministère de l'Environnement, de l'Énergie et du Changement climatique et demande l'annulation du décret présidentiel n° 187/2011, du 14 juin 2011, portant fixation de mesures de protection de la zone du massif montagneux de l'Ymittos et des parcs métropolitains de Goudi et Ilisia. Le motif principal est que ce décret présidentiel n'a pas été précédé d'une évaluation des incidences environnementales en application notamment de la directive 2001/42/CE précitée mais aussi de la directive 92/43/CEE "habitats".

Une loi n° 1515/1985 arrête le plan directeur de l'aménagement pour la grande région d'Athènes et un programme de protection de l'environnement. Ce plan couvre la grande banlieue d'Athènes, et inclut le massif de l'Ymittos. La loi prévoit la possibilité d'adopter des décrets présidentiels pour compléter, préciser, clarifier ou modifier partiellement le plan directeur et le programme de protection sans toutefois pouvoir en modifier les objectifs et les orientations.

C'est ainsi qu'un décret présidentiel de 1978 adopte un régime complet de protection du massif de l'Ymittos en prévoyant deux zones de protection (A et B) et les utilisations autorisées. Par ailleurs, au vu de sa remarquable biodiversité notamment aviaire, le site du massif de l'Ymittos est inscrit à la fois en site d'intérêt communautaire (SIC) et en zone spéciale de conservation (ZSC) au sens de la directive 92/43/CEE "habitats" mais aussi en zone de protection spéciale (ZPS) au sens de la directive 2009/147/CE "oiseaux sauvages". Le décret présidentiel de 1978 a fait l'objet d'une procédure de révision, sans évaluation environnementale préalable, en vue d'améliorer la protection de l'Ymittos, procédure qui a abouti à l'adoption du décret présidentiel de 2011 querellé devant le Conseil d'État. Dorénavant, le massif est divisé en cinq zones, dont la zone A, étendue par rapport au décret de 1978, dans laquelle la protection est absolue, et quatre autres zones dans lesquelles, à des degrés divers, des activités sont

autorisées. Visiblement, tout en ne contestant pas le fait qu'il s'agisse de l'adoption d'un plan et d'un programme, le Conseil d'État grec est divisé quant à la question de savoir si ce décret présidentiel de 2011 devait faire l'objet, en application de la directive 2001/42/CE et/ou de la directive 92/43/CEE, d'une évaluation des incidences environnementales. Certains membres du Conseil d'État invoquent un arrêt rendu par le Cour de justice de Luxembourg en 2012 à propos du point de savoir si l'abrogation d'un plan requiert une évaluation des incidences environnementales en application de la directive 2001/42<sup>1</sup>. Dans cet arrêt Inter-Environnement Bruxelles, la Cour a considéré que, même si la directive 2001/42 ne visait que l'élaboration d'un plan ou sa modification, il se déduisait de la ratio legis de la directive que celle-ci devait en principe s'appliquer à l'abrogation d'un plan. En principe, car une telle abrogation pourrait échapper à l'obligation de l'évaluation préalable si le plan à abroger s'insère dans une hiérarchie d'actes d'aménagement du territoire, dès lors que ces actes prévoient des règles d'occupation des sols suffisamment précises, qu'ils ont eux-mêmes fait l'objet d'une évaluation de leurs incidences sur l'environnement et qu'il peut être raisonnablement considéré que les intérêts que la directive 2001/42 vise à protéger ont été suffisamment pris en compte dans ce cadre. Le Conseil d'État grec s'interroge donc sur la possibilité, dans le cas d'espèce, de considérer que, dès l'instant où le décret présidentiel de 2011 s'inscrit dans une hiérarchie de plans d'aménagement du territoire, la directive 2001/42/CE ne s'appliquait pas quand bien même le plan directeur et le programme de protection de l'environnement de la grande région d'Athènes de 1985 n'avait pas fait l'objet d'une évaluation préalable des incidences environnementales, ce qui allait de soi puisque la directive 2001/42/CE est largement postérieure à 1985.

À titre subsidiaire, le Conseil d'État s'interrogeait également sur l'obligation ou non de procéder, préalablement à l'adoption du décret présidentiel, à une évaluation appropriée au sens de l'article 6, § 3, de la directive 92/43/CEE "habitats". En effet, si le décret présidentiel de 2011 peut être considéré comme un plan directement lié ou nécessaire à la gestion du site Natura 2000, il n'est pas soumis à cette évaluation appropriée préalable. Ne fût-ce que partiellement, s'interroge le Conseil d'État, notamment en ce qui concerne la zone A de protection absolue. Pour la Cour de justice de l'Union européenne, on ne peut déduire de l'arrêt Inter-Environnement Bruxelles de 2012 – qui ne concernait que l'abrogation d'un plan – que les actes modificatifs d'un plan ou programme d'aménagement du territoire pourraient être exonérés de l'évaluation imposée par la directive 2001/42/CE sous prétexte qu'il existe un plan plus général que le plan modificatif vient préciser. La Cour relève que la directive 2001/42/CE vise expressément, dans son champ d'application, la modification des plans et programmes. Le fait que la modification du plan concerne un plan qui précise le plan supérieur ne peut changer cette analyse. La Cour note en outre que l'arrêt Inter-Environnement Bruxelles visait à ne pas multiplier les évaluations, ce qui suppose que le plan supérieur ait fait lui-même l'objet d'une évaluation environnementale, ce qui n'est pas le cas du plan directeur de 1985. La Cour de justice aurait pu faire référence à l'article 4, § 3, de la directive 2001/42/CE qui prévoit expressément l'hypothèse de plans et programmes faisant partie d'un ensemble hiérarchisé. Dans ce cas, la directive permet à la fois de tenir compte de →

<sup>1</sup> CJUE, 22 mars 2012, C-567/10, Inter-Environnement Bruxelles et crts, *Études Foncières*, n° 157, p. 54.

→ l'évaluation réalisée pour le plan précédent et de limiter l'évaluation à un certain niveau lorsque l'on sait qu'en aval interviendra une autre évaluation par exemple à propos d'un plan plus précis. Cette disposition en aucun cas ne prévoit un mécanisme de dispense sous prétexte qu'un plan ou un programme s'insère dans un ensemble hiérarchisé.

De même, la Cour ne mentionne pas spécifiquement le mécanisme de l'exonération visée à l'article 3, § 3, de la directive 2001/42/CE pour des petites zones au niveau local ou pour des modifications mineures. Nous n'avons pas d'information précise sur la portée des modifications apportées par le décret présidentiel de 2011. Pour la Commission européenne, le concept de « petite zone au niveau local » ou de « modifications mineures » doit tenir compte de l'importance des impacts négatifs du plan ou du programme<sup>2</sup>. Dans ce contexte, il est probable qu'une partie importante du décret de 2011 qui vise à renforcer la protection du massif montagneux de l'Ymittos aurait pu entrer dans ce concept et bénéficier d'une exonération explicite de l'évaluation environnementale. ■

## Le juste prix de la mise à disposition d'informations en matière immobilière

CJUE 6 octobre 2015, C-71/14, East Sussex County Council Environnement – Accès à l'information – Convention d'Aarhus – Directive 2003/4 – Redevances d'un montant raisonnable

L'Union européenne a concrétisé le droit d'accès à l'information par l'adoption, à la suite de la directive 90/313/CEE du 7 juin 1990, de la directive 2003/4/CE du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement. L'un des points d'achoppement de la directive concerne le coût de la mise à disposition des informations. À cet égard, la directive distingue deux catégories d'information. Si « l'accès aux registres ou listes publics [...] et la consultation sur place des informations demandées sont gratuits » (art. 5, § 1), en revanche, « les autorités publiques peuvent subordonner la mise à disposition des informations environnementales au paiement d'une redevance, pourvu que son montant n'excède pas un montant raisonnable » (art. 5, § 2). En l'espèce, dans le contexte d'une transaction immobilière, une entreprise anglaise de recherche immobilière (PSG Eastbourne) a introduit une demande auprès de l'East Sussex County Council aux fins d'obtenir des informations environnementales sur un bien. Il n'était pas contesté que ladite entreprise cherchait des informations au profit d'acquéreurs potentiels dans un but lucratif. L'autorité compétente, souvent confrontée à ce type de demande, dites « recherches immobilières », a fourni les réponses qu'elle a facturé en fonction d'un barème horaire de redevances standardisées calculé en considération du temps consacré aux demandes par « l'équipe information » (coûts salariaux et quote-part des frais généraux), soit un montant total 17 livres sterling (GBP) (environ 23 euros), chacune des redevance se situant entre 1 et 4,50 GBP (de 1 à 6 euros). L'entreprise, contestant la licéité du mode de calcul, a introduit un recours devant le First-tier Tribunal<sup>3</sup>, qui s'est, à son tour, tourné vers la Cour de justice de l'UE pour connaître son appréciation sur la licéité du mode

de calcul. La Cour va raisonner en se référant à la distinction entre les paragraphes 1 et 2 de l'article 5 de la directive 2003/4. Il n'est pas question de faire payer pour la consultation alors que les autorités peuvent exiger une redevance pour la mise à disposition. Pour les premières, « il découle de l'article 5, § 1, de la directive 2003/4, lu en combinaison avec l'article 3, § 5, sous c), de cette directive<sup>4</sup>, que les États membres sont non seulement obligés d'établir et de tenir à jour des registres et des listes des informations environnementales détenues par les autorités publiques ou par les centres d'information ainsi que des outils pour la consultation de ces informations, mais également de donner accès à ces registres, listes et outils pour consultation de manière gratuite »<sup>5</sup>. Les coûts résultant de l'établissement de ces informations ne sauraient donc être répercutés sur le public. C'est par opposition à ce service gratuit que peut être délimitée la « mise à disposition » d'informations environnementales. Pour la Cour, les « coûts relatifs à la « mise à disposition » d'informations environnementales, qui sont exigibles sur le fondement de l'article 5, § 2, de la directive 2003/4, englobent non seulement les frais postaux et de photocopie, mais également les coûts imputables au temps passé par le personnel de l'autorité publique concernée pour répondre à une demande d'informations individuelle, ce qui comprend, notamment, le temps pour chercher les informations en question et pour les mettre dans le format demandé ». Cette interprétation est corroborée, selon la Cour, par le considérant 18 de la directive 2003/4<sup>6</sup> qui énonce que les redevances ne peuvent excéder les coûts réels. Les frais généraux « correspondant aux principes comptables habituels » ne peuvent être inclus dans la redevance que s'ils sont attribuables à un élément de coût relatif à la mise à disposition d'informations. La jurisprudence antérieure relative à la notion de « coût raisonnable » reste pertinente. Dans un arrêt Commission/Allemagne du 9 septembre 1999, la Cour a eu l'occasion de préciser, s'agissant de l'article 5 de la directive 90/313, que, compte tenu de l'objectif de celle-ci, la redevance ne peut pas être fixée à un niveau qui dissuade les gens de demander accès aux documents ou restreigne leur droit d'accès<sup>7</sup>. Dans cet arrêt, la distinction entre le § 1 et § 2 de l'article 5 n'était pas aussi tranchée. La Cour avait toutefois indiqué que « la notion de « montant raisonnable », au sens de l'article 5 de la directive, doit être comprise en ce sens qu'elle n'autorise pas un État membre à répercuter sur la personne ayant présenté une demande d'information l'ensemble des frais, notamment indirects, effectivement occasionnés pour les finances publiques par une recherche d'informations ». Cela ne veut pas dire qu'il n'est pas possible d'en répercuter aujourd'hui une partie, pour la mise à disposition des informations qui relèvent de l'article 5, § 2 de la directive. ■

<sup>4</sup> Conformément à cet article 3, paragraphe 5, sous c), les États membres veillent à ce que les modalités pratiques soient définies pour garantir que le droit d'accès aux informations prévu audit article peut être effectivement exercé. À cette fin, sont mentionnés notamment « l'établissement et la tenue à jour d'outils pour la consultation des informations demandées » ainsi que « des registres ou des listes des informations environnementales détenues par les autorités publiques ou par les centres d'information, avec des indications claires où ces informations sont mises à disposition ».

<sup>5</sup> Point 34.

<sup>6</sup> Les autorités publiques devraient pouvoir subordonner la communication d'informations environnementales au paiement d'une redevance, mais cette redevance devrait être raisonnable. Cela implique que, en principe, les redevances ne peuvent excéder les coûts réels de production du matériel en question. Les cas nécessitant un paiement préalable devraient être limités. Dans des circonstances particulières, lorsque les autorités publiques mettent à disposition des informations environnementales à titre commercial et que la nécessité de garantir la continuation de la collecte et de la publication de ces informations l'exige, une redevance calculée selon les lois du marché est considérée comme raisonnable; un paiement préalable peut être exigé. Il convient de publier un barème des redevances et de le mettre à la disposition des demandeurs, avec des informations relatives aux cas dans lesquels le paiement est obligatoire et aux cas dans lesquels il y a exemption.

<sup>7</sup> Commission c. Allemagne, C217/97, point 47.

<sup>2</sup> Sur cette question, voyez F. Haumont, *Droit européen de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme*, 2<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Bruylant, 2014, pp. 132 et s.

<sup>3</sup> Tribunal de première instance (division de la réglementation générale, droits d'information) [First-tier Tribunal (General Regulatory Chamber, Information Rights) (Royaume-Uni)].