

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 effets rétroactifs d'un classement Natura 2000

Directive 92/43 « habitats » – Évaluation des incidences des projets autorisés, mis en œuvre ou achevés antérieurement à l'entrée en vigueur d'un site Natura 2000 – Conséquence en cas de perturbations significatives liés au maintien de l'activité ou des ouvrages
CJUE, 14 janvier 2016, C-399/14, *Grüne Liga Sachsen eV et crts*
CJUE, 14 janvier 2016, C-141/14, *Commission c. Bulgarie*

Le risque de cessation d'activités et de démolition d'ouvrages lié à l'adoption postérieure d'un site Natura 2000

La Cour de justice de l'Union européenne a rendu deux arrêts le 14 janvier dernier, sur des problématiques partiellement similaires et importantes à savoir les conséquences de l'adoption d'un périmètre Natura 2000 sur des projets autorisés et éventuellement même mis en œuvre antérieurement à l'adoption dudit périmètre.

Dans la première affaire, les faits tournent autour de la construction d'un pont qui enjambe l'Elbe et les prairies du bord de la rivière au niveau du centre-ville de Dresde en Allemagne. Le pont a été autorisé en février 2004 après une évaluation des incidences environnementales effectuée en 2003. La *Grüne Liga Sachsen eV*, une association de protection de l'environnement, introduit immédiatement un recours en annulation de ladite autorisation et en mesures provisoires. En décembre 2004, la Commission européenne inscrit un tronçon de la vallée de l'Elbe en site d'intérêt communautaire en application de la directive 92/43 dite « habitats ». De son côté, l'autorité compétente allemande classe en 2006 ledit site en zone spéciale de conservation des oiseaux ou de leurs habitats à l'exception des prairies du centre de Dresde.

Les travaux de construction du pont ont débuté en novembre 2007 après le rejet définitif de la demande de l'association de protection de l'environnement relative à des mesures provisoires.

Cependant, les autorités régionales ont fait procéder, en 2008, à une évaluation appropriée au sens de l'article 6, § 3, de la directive « habitats » pour savoir dans quelle mesure le pont, autorisé avant l'inscription du site en Natura 2000, serait susceptible d'affecter le site concerné de manière significative et, dans l'affirmative, si les conditions de la dérogation visées à l'article 6, § 4, étaient remplies. Cela a abouti à une nouvelle autorisation pour réaliser le pont moyennant des conditions supplémentaires conformément à ce que prévoit l'article 6, § 4.

Le pont fut achevé et mis en circulation en 2013.

En 2011, le recours en annulation de *Grüne Liga Sachsen eV* est rejeté par le tribunal administratif. L'association se pourvoit devant la Cour administrative fédérale qui pose une série de questions préjudicielles à la Cour de Luxembourg qui y répond par son arrêt du 14 janvier 2016. Nous allons évidemment y revenir.

L'autre affaire oppose la Commission européenne à la Bulgarie.

La Commission reproche à la Bulgarie – qui par ailleurs est 3^e au hit-parade des États membres en ce qui concerne la superficie couverte par Natura 2000 (34,5 %) ¹ – de ne pas avoir inscrit un « goulet migratoire » important dans la région de Kaliakra et, en outre, d'avoir autorisé des projets éoliens dans ce périmètre non classé. Mais aussi d'avoir autorisé d'autres projets éoliens et un projet touristique dans les zones qui, elles, étaient classées.

L'arrêt rendu par le Cour le 14 janvier 2016 comporte d'intéressantes considérations sur les obligations des États membres de classer en Natura 2000 les sites qui nécessairement doivent s'y trouver. L'arrêt rappelle aussi les obligations des États membres de prendre en considération les effets cumulatifs des projets. Nous renvoyons le lecteur aux considérants de l'arrêt à cet égard.

Ce sont les autres griefs formulés par la Commission qui retiendront notre attention.

La situation est complexe dans la mesure où certains projets ont été autorisés avant l'entrée de la Bulgarie dans l'Union européenne mais exécutés après cette date à un moment où les périmètres avaient été proposés comme sites d'intérêt communautaire. Par ailleurs, comme déjà mentionné, des projets ont été autorisés dans une zone non proposée comme SIC alors qu'elle aurait dû l'être.

Avec évidemment des spécificités propres aux différents projets concernés, il existe une question similaire posée dans les deux affaires : quel est le sort des projets autorisés avant l'adoption d'un site Natura 2000 selon qu'ils ont été entretemps commencés ou non, voire achevés ?

Les §§ 2 à 4 de l'article 6 de la directive 92/43 « habitats » organisent les obligations des États membres comme suit :

- Le § 2 comporte une obligation générale qui s'impose aux États membres d'éviter toute perturbation susceptible d'avoir un impact significatif négatif dans les zones spéciales de conservation.
- Le § 3 impose, avant d'autoriser tout plan ou projet susceptible d'avoir un impact significatif sur un site, de réaliser une évaluation appropriée des incidences et de n'autoriser le plan ou le projet que si l'on est certain qu'il n'aura pas d'impact significatif.
- Le § 4 permet, lorsque l'évaluation appropriée visée au § 3 conclut à la probabilité d'impact négatif, de malgré tout autoriser le plan ou le projet s'il n'existe pas de solution alternative, s'il existe des motifs impératifs d'intérêt public majeur et moyennant des mesures compensatoires.

Pour des projets qui ont été autorisés avant l'entrée en vigueur d'un site Natura 2000, c'est nécessairement le § 2 qui trouve à s'appliquer. Le § 3 et l'évaluation appropriée qu'il impose supposent, par →

¹ Selon le dernier baromètre publié par la Commission en janvier 2016.

→ hypothèse, que le site produise ses effets² au moment où l'on envisage l'élaboration d'un plan ou la réalisation d'un projet.

Dès lors qu'un projet a été autorisé avant l'entrée en vigueur d'un site Natura 2000, l'État membre concerné a l'obligation, en application du § 2, d'assurer l'absence de perturbation significative due au projet sur le site et les habitats concernés. Il s'agit en fait d'une obligation du suivi environnemental du projet autorisé avant l'adoption du site Natura 2000, suivi environnemental qui doit évidemment tenir compte de ce qu'entretemps le site a été classé. Il s'agit en fait d'une obligation à caractère permanent³.

C'est bien la solution retenue par la Cour de justice à propos du pont à construire sur l'Elbe. Dès lors qu'il a été autorisé avant l'entrée en vigueur du site protégé, les autorités ont une obligation de veiller à ce que lors de sa réalisation et de son utilisation, le pont ne perturbe pas, au sens du § 2 de l'article 6, le site concerné. Cela peut impliquer, selon les circonstances, la réalisation d'une évaluation des impacts du projet a posteriori.

La question se pose alors de savoir quel est le contenu de cette évaluation appropriée et si cette évaluation doit être du même niveau que l'évaluation appropriée visée au § 3 qui doit aboutir à la certitude scientifique de l'absence d'impact significatif négatif. Pour la Cour de justice, dès l'instant où le § 2 vise, tout comme le § 3, à éviter des perturbations des sites, cette évaluation a posteriori doit avoir les mêmes exigences que l'évaluation appropriée du § 3. Elle doit donc aboutir à une certitude scientifique quant aux impacts du projet. Et, ajoute la Cour, les conclusions de l'évaluation a posteriori réalisée sur la base du § 2 lient les autorités compétentes de la même manière que le fait l'évaluation appropriée du § 4.

Vient alors le point crucial : que se passe-t-il si l'évaluation a posteriori aboutit à la conclusion que le projet pré-autorisé – et peut-être même achevé – est de nature à perturber le site Natura 2000 ?

Deux cas de figure se présentent.

Le premier vise l'hypothèse où le projet pourrait rentrer dans le champ de l'article 6, § 4, de la directive « habitats ». On pourrait donc autoriser le maintien de l'ouvrage et son utilisation en démontrant qu'il n'y avait pas de solution alternative, qu'il existe des raisons impératives d'intérêt public majeur et moyennant l'imposition de mesures compensatoires⁴.

À défaut, et c'est le second cas de figure, si le projet est de nature à perturber significativement le site entré en vigueur postérieurement, une cessation d'activité et même une démolition de l'ouvrage ne sont pas exclues. Et la Cour précise que le coût économique de la cessation de l'activité et de la démolition « ne revêt pas une importance équivalente à l'objectif de conservation des habitats naturels, de la faune et de la flore sauvages poursuivi par la directive "habitats" ». Et, poussant le raisonnement jusqu'au bout, la Cour de justice⁵ estime même que la démolition de l'ouvrage pourrait être soumise à l'obligation d'évaluer l'impact de la démolition proprement dite sur le site !

C'est le même raisonnement que la Cour tient à propos des projets éoliens autorisés en Bulgarie avant l'adhésion de celle-ci à l'Union

européenne et avant l'entrée en vigueur des mesures de protection des sites concernés. Ces projets sont soumis pour leur mise en œuvre et leur fonctionnement à l'article 6, § 2, de la directive « habitats ». Avec les mêmes conséquences à savoir l'obligation d'envisager la limitation ou la cessation des activités et la démolition des installations concernées.

La Cour de justice de l'Union européenne avait déjà été confrontée en 2010⁶ à la question de l'applicabilité de l'obligation de l'évaluation appropriée à des travaux de dragage autorisés bien avant la désignation du site – un tronçon de l'Ems, cours d'eau navigable reliant la mer du Nord à la ville de Papenburg en Allemagne. La spécificité de cette affaire réside dans le fait que l'autorisation donnée en 1994 vaut pour les futurs dragages, sans limite dans le temps. La question posée est celle de savoir si la désignation du site et sa confirmation par la Commission a pour effet de soumettre les dragages postérieurs à évaluation appropriée et donc à une nouvelle autorisation. La réponse de la Cour de justice de l'Union européenne était affirmative tout en admettant que la nouvelle autorisation qui serait donnée puisse couvrir d'autres dragages ultérieurs.

Par ces deux arrêts du 14 janvier 2016, la Cour de Luxembourg va plus loin, nettement plus loin. Beaucoup trop loin diront certains.

Il est en tout cas aujourd'hui clairement établi que l'adoption d'un site Natura 2000 peut avoir des effets rétroactifs en remettant en cause le maintien d'activités et d'ouvrages préalablement autorisés. L'affirmation selon laquelle le coût économique de la cessation de l'activité et de la démolition ne revêt pas une importance équivalente à l'objectif de conservation poursuivi par la directive « habitats » risque de ne pas emporter une adhésion massive du monde économique et du monde politique. ■

Interdiction d'emménager dans un quartier pour raison de cohésion sociale

Convention européenne des droits de l'homme – Protocole n° 4, art. 2 – Liberté du choix de la résidence – Politique urbaine d'interdiction de s'implanter dans certains quartiers – Absence de violation
CEDH, 23 février 2016, Garib c. Pays-Bas⁷

Quand le niveau de pauvreté d'une habitante justifie le refus d'autorisation de s'installer dans un quartier défavorisé de Rotterdam

L'affaire portée devant la Cour européenne des droits de l'homme par M^{me} Garib est intéressante à plus d'un égard.

Et notamment parce qu'il en est résulté un des rares arrêts⁸ rendus sur l'article 2 du Protocole n° 4 à la Convention et la liberté de circulation. Et certainement le seul dans le domaine de la politique d'urbanisme et de cohésion sociale.

² Ce qui est le cas dès que la Commission européenne a arrêté la liste proposée par un État membre (CJCE, 13 janvier 2005, C-117/03, Società Dragaggi SpA ; CJUE, 10 juin 2010, C-491/08, Commission c. Italie).

³ Arrêt C-399/14, pt 37 qui renvoie aux conclusions de M^{me} l'avocat général J. Kokot.

⁴ Sur cette question, voyez notamment F. Haumont, *Droit européen de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme*, 2^e éd., Bruylant, Bruxelles, 2014, pp. 368 et s. et jurisprudence citée.

⁵ C-399/14, pt 76, suivant en cela M^{me} l'avocat général.

⁶ CJUE, 14 janvier 2010, C-226/08, ville de Papenburg, E.F., n° 144, mars-avril 2010, F. Haumont-P. Steichen, « La désignation des sites Natura 2000 a-t-elle un effet rétroactif ? ».

⁷ L'arrêt n'existe qu'en anglais.

⁸ C'est en général des affaires en lien avec la présence d'étrangers ou l'interdiction de quitter le pays (§ 2) qui donne lieu à des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (voyez J.-F. Renucci, *Droit européen des droits de l'homme*, LGDJ, Paris, 2^e éd., 2012, pp. 253-255).

M^{me} Garib, ressortissante néerlandaise, louait depuis 2005 dans un quartier du sud de Rotterdam, à Tarwewijk, un appartement où elle vivait avec ses deux enfants qu'elle élevait seule avec des allocations sociales comme seule source de revenu. Quelques temps plus tard, son propriétaire, qui souhaitait récupérer son appartement, lui propose, à des conditions qui satisfont M^{me} Garib, un autre appartement qu'il possède dans le quartier, appartement de trois chambres avec jardin et donc mieux adapté à la situation de la requérante.

Entretemps, compte tenu de son taux de chômage élevé, Tarwewijk a été inscrit par une ordonnance municipale, prise en application de la loi sur différentes mesures relatives aux problèmes des quartiers urbains défavorisés, dans un périmètre pour lequel il n'est possible d'emménager que moyennant une autorisation administrative. La loi néerlandaise prévoit que cette autorisation est refusée si le demandeur ne réside pas depuis cinq ans dans l'agglomération de Rotterdam. Toutefois une dérogation à cette règle est possible si le demandeur a des revenus suffisants. M^{me} Garib, ne répondant à aucune des deux conditions, s'est vu refuser le permis.

M^{me} Garib va porter l'affaire devant les autorités municipales, sans succès dès lors que celles-ci considèrent que M^{me} Garib peut déménager dans un périmètre non visé par la loi. Son recours, fondé notamment sur l'article 2 du Protocole n° 4 qui protège le droit de chacun de choisir sa résidence, devant le tribunal régional puis le Conseil d'État n'a pas abouti. Les juridictions administratives ont noté que la loi relative à la prise de mesures spéciales prévoyait la possibilité de restreindre temporairement la liberté de résidence en vue d'inverser un processus de surcharge des quartiers concernés en favorisant une plus grande mixité socio-économique des habitants. M^{me} Garib s'installa en 2010 dans la commune de Vlaardingen, toujours dans l'agglomération de Rotterdam, où elle resta nonobstant la possibilité pour elle de retourner dans le quartier de Tarwewijk, les cinq ans prévus par la réglementation s'étant entretemps écoulés.

L'article 2, § 1, du Protocole n° 4 prévoit explicitement que « *quel que se trouve régulièrement sur le territoire d'un État a le droit d'y circuler librement et d'y choisir sa résidence* ». Le § 3 précise que l'exercice de ce droit « *ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique,* » notamment « *à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au maintien de l'ordre public* ». Le § 4 ajoute que ce droit peut, « *dans certaines zones déterminées, faire l'objet de restrictions qui, prévues par la loi, sont justifiées par l'intérêt public dans une société démocratique* ».

La question posée par M^{me} Garib était donc celle de savoir si le refus de permis de s'installer dans le quartier de Tarwewijk – interdiction qui est incontestablement une restriction à son droit de choisir le lieu de sa résidence – rentrait dans les restrictions autorisées en application du § 4 de l'article 2 du Protocole n° 4.

Pour y répondre, la Cour de Strasbourg va analyser notamment le processus d'adoption de la loi néerlandaise en ce compris l'avis rendu part le Conseil d'État sur le projet de loi et les discussions au Parlement. En toute logique, la question de la conformité du projet de loi à l'article 2 du Protocole n° 4 a fait l'objet de débats spécifiques.

La Cour va également examiner très concrètement comment, à Rotterdam, ont été appliquées les mesures prises par la ville en application de la loi relative à la prise de mesures spéciales aux fins de répondre aux problèmes des quartiers urbains défavorisés.

Examinant alors la requête au fond, la Cour européenne des droits de l'homme va écarter l'article 2, § 3, et la possibilité d'apporter des restrictions à la liberté de choisir sa résidence pour des raisons

d'« ordre public » pour retenir la question de la conformité de la loi néerlandaise au § 4, c'est-à-dire à la disposition qui permet à un État d'imposer des restrictions par une disposition législative et « *justifiées par l'intérêt public dans une société démocratique* ».

La loi existe. Elle poursuit un but d'intérêt public dès l'instant où, comme le souligne la Cour de Strasbourg, la loi néerlandaise vise un but légitime à savoir la cessation du déclin de quartiers défavorisés et l'amélioration de la qualité de la vie des habitants.

Il restait alors à examiner la proportionnalité de la mesure au but poursuivi. Conformément à sa jurisprudence traditionnelle en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme, notamment, la Cour considère que les États parties à la Convention disposent dans ce domaine d'une large marge d'appréciation⁹.

Concrètement, la Cour note que les autorités compétentes se sont efforcées de répondre à l'accroissement, dans certains quartiers de Rotterdam, des problèmes sociaux liés à la paupérisation due au chômage. De manière plus précise, la Cour observe que la législation prévoyait une réévaluation des mesures prises à intervalles réguliers, que les mesures ont été combinées à des investissements publics très importants et que l'obligation d'obtenir une autorisation pour s'installer dans le quartier ne pouvait pas perdurer au-delà d'une période de quatre ans.

En outre, la loi prévoit plusieurs clauses de sauvegarde complémentaires et notamment l'obligation pour les municipalités qui recourent à ce type de restrictions de s'assurer qu'il y a, dans l'agglomération concernée, suffisamment de logements disponibles pour les personnes qui se verraient refuser l'autorisation de s'installer dans un des périmètres visés.

Tout ceci permet à la Cour de conclure, à la majorité des juges, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 2 du Protocole n° 4 et ce d'autant plus que M^{me} Garib s'était relogée ailleurs dans l'agglomération et qu'elle n'a pas fait de démarche pour se réinstaller, lorsqu'elle remplissait la condition des cinq ans.

Les juges López Guerra et Keller ont exprimé une opinion dissidente commune¹⁰ estimant que la mesure n'était pas nécessaire au vu d'autres moyens à disposition des autorités communales pour promouvoir des investissements immobiliers plus luxueux. Ils regrettent la législation néerlandaise stéréotypée, stigmatisant les pauvres et aboutissant à l'interdiction faite à M^{me} Garib, dans l'intérêt général, d'habiter Tarwewijk. ■

⁹ Voyez notamment F. Haumont, *Droit européen de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme*, 2^e éd., Bruylant, Bruxelles, 2014, pp. 188 et s. et jurisprudence citée.

¹⁰ Annexée à l'arrêt.