

# 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

## Produire de l'énergie renouvelable ou protéger les cours d'eau ?

**Manquement d'État – Directive 2000/60/CE – Prévention de la détérioration de l'état des masses d'eau – Autorisation de construction d'une centrale hydroélectrique**  
CJUE, 4 mai 2016, *Commission c. Autriche*, C-346/14

Depuis quelques années apparaissent des conflits environnementaux d'une nature particulière : les conflits intra-environnementaux<sup>1</sup>. Ces conflits se caractérisent par le fait qu'ils comportent des objectifs environnementaux de nature contradictoire. Tel est le cas par exemple des activités visant à améliorer la protection de l'environnement, en particulier dans son volet de la lutte contre le changement climatique, mais dont le processus de production provoque des incidences négatives sur l'environnement. L'exploitation d'énergies renouvelables comme les éoliennes ou l'énergie hydroélectrique entrent dans le cadre de ces activités comme le démontre l'affaire jugée le 4 mai 2016 par la Cour de justice de l'Union européenne.

En l'espèce, la Commission européenne contestait, sur le fondement des dispositions de la directive cadre sur l'eau, le bien-fondé d'une autorisation délivrée en 2007 pour l'exploitation d'une petite centrale hydroélectrique sur un cours d'eau, jusqu'alors préservé, des Alpes autrichiennes. Ledit projet devait faire régresser le cours d'eau, classé auparavant en « très bon état », vers un « bon état » écologique.

Le projet avait déjà, en 2006, fait l'objet, auprès de la Commission européenne, d'une plainte qui avait été classée quatre ans plus tard après que les autorités fédérales autrichiennes aient suspendu l'autorisation. Toutefois, la décision des autorités fédérales ayant été annulée en 2012, cette autorisation devait retrouver toute sa validité... au grand dam de la Commission.

Il faut rappeler que le classement en « très bon » état d'un cours d'eau produit un effet juridique indéniable. En effet, la directive cadre sur l'eau (DCE) demande aux États membres de mettre en œuvre les mesures nécessaires pour prévenir la détérioration des masses d'eau de surface (art. 4, § 1) mais les autorise à se prévaloir d'une dérogation dans le cas où « l'échec des mesures visant à prévenir la détérioration d'un très bon état vers un bon état de l'eau de sur-

face résulte de nouvelles activités de développement humain durable » (art 4, § 7).

La question était donc de savoir si l'installation de la centrale hydroélectrique rentrait dans ce cadre, sachant que les plans de gestion des districts hydrographiques n'ont été rendus obligatoires qu'à compter du 22 décembre 2009 et que, de surcroît, en 2007, le gouverneur de Styrie avait, opportunément, déclassé le cours d'eau en « bon état » écologique, ce qui rendait inopérant le grief fondé sur l'article 4, § 7.

Écartant le déclassement opéré en 2007 pour des raisons procédurales, la Cour examine tout d'abord la portée de l'atteinte au cours d'eau. Elle rappelle préalablement, d'une part, que l'article 4, paragraphe 1, sous a), de la directive 2000/60 ne se limite pas à énoncer, selon une formulation programmatique, de simples objectifs de planification de gestion, mais déploie des effets contraignants, une fois déterminé l'état écologique de la masse d'eau concernée. D'autre part, elle précise que les projets particuliers relèvent de l'obligation de prévenir la détérioration de l'état des masses d'eau, énoncée à l'article 4 de la directive 2000/60<sup>2</sup>. L'examen du projet hydroélectrique qui se déploie sur une longueur de 8 km lui permet de conclure, en s'appuyant d'ailleurs sur les expertises autrichiennes, à la régression du classement du cours d'eau de « très bien » à « bien ».

Elle peut alors se prononcer sur les conditions d'octroi de la dérogation sur le fondement de l'article 4, § 7 de la DCE. La Cour rappelle les conditions d'application du régime dérogatoire de l'article 4, § 7, de la directive 2000/60. « Il convient de rechercher, premièrement, si toutes les mesures pratiques ont été prises pour atténuer l'incidence négative du projet contesté sur l'état de la masse d'eau concernée, deuxièmement, si les raisons à l'origine de ce projet ont été explicitement indiquées et motivées, troisièmement, si ledit projet répond à un intérêt public majeur et/ou si les bénéfices pour l'environnement et la société qui sont liés à la réalisation des objectifs énoncés à l'article 4, § 1, de cette directive sont inférieurs aux bénéfices pour la santé humaine, le maintien de la sécurité pour les personnes ou le développement durable qui résulteraient de la mise en œuvre de ce même projet et, quatrièmement, si les objectifs bénéfiques poursuivis ne peuvent, pour des raisons de faisabilité technique ou de coûts disproportionnés, être atteints par des moyens qui constitueraient une option environnementale sensiblement meilleure. »

La Cour de justice va considérer que les conditions de la dérogation sont toutes réunies. Elle estime pour sa part que le projet est parfaitement explicite, « la décision de 2007 exposant de manière détaillée les raisons du projet contesté, l'incidence de celui-ci sur l'environnement et les avantages allégués de ce projet. » La Cour souligne ensuite que « la construction d'une centrale hydroélectrique, telle que celle visée par le projet contesté, peut effectivement relever d'un intérêt public majeur » sachant que les autorités disposent d'une certaine marge d'appréciation pour déterminer si un projet relève d'un tel intérêt. Ainsi, « dans le cadre de cette marge d'appréciation, la République d'Autriche a pu à bon droit considérer que le projet contesté, →

<sup>1</sup> F. Haumont, P. Steichen, *Environnement versus environnement. Mélanges en l'honneur des P<sup>rs</sup> S. Bouraoui, M. Ghézali, A. Mékourar*, éd. Presses universitaires de Limoges, 2016 (à paraître).

<sup>2</sup> Point 56.

*qui vise à promouvoir la production d'énergies renouvelables par énergie hydroélectrique, relève d'un intérêt public majeur. »*

La Cour de justice va ainsi considérer que, contrairement aux dires de la Commission, le gouverneur de Styrie a analysé le projet contesté dans son ensemble, y compris son impact direct et indirect sur les objectifs de la directive 2000/60 et a mis en balance les avantages de ce projet avec les incidences négatives de celui-ci sur l'état de la masse d'eau de surface en cause. Elle juge ainsi que, « dans le cadre de cette analyse, il a tenu compte du fait que cette rivière présentait une très grande qualité écologique, mais a considéré que, compte tenu des divers avantages attendus dudit projet, les intérêts publics s'y attachant étaient nettement supérieurs aux atteintes portées à l'objectif de non-détérioration poursuivi par cette directive. Il ne s'est donc pas borné à invoquer de manière abstraite l'intérêt général majeur que représente la production d'énergies renouvelables, mais s'est fondé sur une analyse scientifique détaillée et spécifique à ce même projet, avant de conclure que les conditions d'une dérogation à l'interdiction de la détérioration étaient remplies. »

Sans surprise, le recours de la Commission est donc rejeté.

En France, la production d'énergie hydraulique ou hydroélectrique est la première énergie renouvelable. L'État s'est fixé pour objectif, dans la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte d'augmenter la part des énergies renouvelables dans la consommation d'énergie finale. L'arrêté du 24 avril 2016 relatif aux objectifs de développement des énergies renouvelables est venu préciser les objectifs visés qui sont plutôt à la hausse. Nul doute qu'il y aura lieu de combiner cette production avec les objectifs de la directive cadre sur l'eau, tel que vient de l'énoncer la Cour. À cet égard, la « Convention d'engagements pour le développement d'une hydroélectricité durable en cohérence avec la restauration des milieux aquatiques suite au Grenelle de l'environnement », élaborée par les entreprises productrices d'électricité, les associations et ONG de protection de l'environnement et les élus, est plus que jamais d'actualité. ■

## Les Témoins de Jéhovah et le droit de l'urbanisme

**Liberté de culte – Convention européenne des droits de l'homme, art. 9 – Droit de l'urbanisme - Interdiction de réunion en dehors des lieux spécifiques à cet égard – Refus de modifier le plan local d'urbanisme – Refus de permis pour des locaux ne répondant pas aux conditions de superficie minimale imposées par le règlement d'urbanisme – Violation de l'art. 9 CEDH, 24 mai 2016, Association de solidarité avec les Témoins de Jéhovah et crts c. Turquie**

Cet arrêt est rendu sur deux requêtes de même nature introduites par l'association de solidarité avec les Témoins de Jéhovah soutenues par quelques prédicateurs responsables des congrégations concernées qui reprochent à l'Etat turc la politique de refus systématique des autorisations de construire ou d'affecter des locaux comme lieux de culte.

Dans le département de Mersin, la congrégation des Témoins de Jéhovah qui se réunissait dans un appartement du quartier de Gazi, a dû, sur ordre de la préfecture, fermer le lieu. En réalité, l'affaire, qui dure depuis 1998, est complexe et a donné lieu à de mul-

tiples décisions administratives et judiciaires. Dans le département d'Izmir, l'association se vit refuser le droit de pouvoir construire un lieu de culte pour la congrégation locale. De manière similaire, les décisions de refus ont fait l'objet de recours administratifs et judiciaires.

On peut schématiser le raisonnement des autorités administratives turques, raisonnement validé à plusieurs reprises par le Conseil d'État, comme suit. L'article 2 additionnel de la loi n° 3194 relative à l'urbanisme prévoit que « Lors de l'établissement d'un plan d'urbanisme, il doit être affecté des emplacements à la construction de lieux de culte en tenant compte des spécificités et des besoins de la région et de la ville. » L'alinéa 2 de cet article poursuit : « Un lieu de culte peut être construit (...) sous réserve qu'il ait reçu l'autorisation de l'autorité administrative correspondante et que le projet soit conforme à la législation relative à l'urbanisme. » L'annexe au règlement relatif à la loi n° 3194 prévoit les dimensions minimales suivantes pour les lieux de culte : 2 500 m<sup>2</sup> pour les lieux de petite taille, 5 000 m<sup>2</sup> pour ceux de taille moyenne et 10 000 m<sup>2</sup> pour ceux de grande taille.

Dans les deux affaires, les autorités turques ont considéré que si les plans locaux d'urbanisme ne prévoyaient pas de lieux spécifiques pour le culte, les demandes de modifications desdits plans devaient être rejetées puisqu'il s'agissait de construire des locaux qui n'avaient pas la dimension minimale requise. Enfin, elles estimaient que l'on ne pouvait utiliser des appartements destinés à l'habitation à d'autres fins. Ce qui a permis au Conseil d'État de considérer que toutes les décisions qui avaient été prises n'étaient pas entachées d'illégalité.

Le recours devant la Cour européenne des droits de l'homme est fondé, à titre principal, sur la violation de l'article 9 de la Convention européenne qui reconnaît le droit de toute personne à la liberté de pensée, de conscience et de religion. En effet, les requérants considèrent que les décisions prises par les autorités turques rendent impossible l'exercice de leur pratique religieuse dans des locaux appropriés. La Cour européenne rappelle que le droit à la liberté de religion comprend notamment la liberté de manifester sa religion par le culte et par l'accomplissement des rites. Or, la Cour constate que les mesures litigieuses ont eu pour effet de priver les requérants de la possibilité de disposer d'un lieu réservé à leur pratique religieuse. Elle conclut donc qu'il y a eu ingérence des autorités turques dans le droit à la liberté de religion des requérants.

Cela étant, le § 2 de l'article 9 précité permet certaines restrictions à ce droit à condition qu'elles soient prévues par la loi et « nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ».

La Cour considère comme établi le fait que l'ingérence est prévue par la loi sur l'urbanisme et qu'elle poursuit un but légitime à savoir la protection de l'ordre public. Il lui restait à déterminer si l'ingérence était proportionnée au but légitime poursuivi, en tenant compte notamment de la nécessité de maintenir un véritable pluralisme religieux, inhérent à la notion de société démocratique.

Conformément à sa jurisprudence constante, la Cour juge naturel que, dans un domaine aussi complexe et difficile que l'aménagement du territoire, les États jouissent d'une grande marge d'appréciation pour mener leur politique urbanistique. Elle doit néanmoins exercer son pouvoir de contrôle sur le maintien de l'équilibre voulu d'une manière compatible avec le droit protégé par l'article 9, § 1, de la Convention.

À cet égard, la Cour constate que tant les autorités administratives que les juridictions internes<sup>3</sup> n'ont pas cherché à peser les différents intérêts en présence ou à apprécier la proportionnalité des mesures en question. Notamment, elle se doit de constater qu'une petite communauté de croyants tels que les Témoins de Jéhovah peut difficilement rencontrer les critères imposés par le droit de l'urbanisme (minimum 2 500 m<sup>2</sup>). Cette législation est donc complètement muette s'agissant de répondre aux besoins des petites communautés religieuses qui n'ont besoin que d'un bâtiment de petite dimension sans architecture spécifique. La Cour relate encore le fait établi que les autorités administratives tendent à se servir des potentialités du droit de l'urbanisme pour imposer des conditions rigides, voire prohibitives, à l'exercice de certains cultes minoritaires. Elle estime donc que « *les refus litigieux affectent si directement la liberté religieuse des requérants qu'ils ne peuvent passer pour proportionnés au but légitime poursuivi ni, partant, passer pour être nécessaires dans une société démocratique.* » Elle conclut donc en la violation de l'article 9. ■

<sup>3</sup> La Cour note cependant que, dans un premier temps, les juridictions administratives de 1<sup>re</sup> instance avaient donné raison aux requérants avant d'être rappelées à l'ordre par le Conseil d'État.

## En bref

### Indemnisation complète de la moins-value due à une servitude de passage de canalisation d'utilité publique.

La question posée portait sur l'indemnité à laquelle peuvent prétendre les copropriétaires d'un terrain sur lequel, après une expropriation de facto, une ligne à haute tension a été posée grevant ledit terrain d'une servitude au profit de la société turque de distribution d'électricité Teias. L'indemnité d'expropriation pour l'ensemble du bien, calculée par les juridictions turques compétentes en matière d'expropriation, a tenu compte d'une moins-value de 9 % liée à l'existence de la servitude de passage. Les expropriés se sont donc empressés de se retourner contre Teias pour récupérer les 9 % en question. En se fondant sur une jurisprudence bien établie de la Cour de cassation qui estime qu'une indemnité pour une telle servitude ne peut dépasser 2 % de la valeur réelle du terrain, les juridictions turques ne leur allouèrent que 2 %. C'est donc devant la Cour européenne des droits de l'homme, sur la base du droit au respect de la propriété (art. 1 du Protocole n° 1) que les requérants vont réclamer avec succès les 7 % manquants ! En effet, la Cour de Strasbourg estime qu'il n'y a aucune explication justifiant le principe rigide des 2 % et qu'il fallait allouer une indemnité correspondant à la perte effective de valeur due à la constitution de ladite servitude. (CEDH, 31 mai 2016, Kahyaoglu et crts c. Turquie). ■

## REGARDS SUR L'ACTUALITÉ

# En couverture « Le tribunal le plus cher du monde » en cours de construction

La tour de 160 mètres de haut qui est actuellement en construction, porte des Batignolles, entre le périphérique et le boulevard des Maréchaux, n'est pas une tour de télévision un peu futuriste (l'architecte est Renzo Piano), mais bien le futur palais de justice de Paris. Elle est destinée à remplacer dans un an, celui de l'Île de la Cité à haute valeur symbolique.

Il en coûtera 2,5 milliards d'euros ce qui en fera, paraît-il, « le tribunal le plus cher du monde ». La chose a de quoi surprendre lorsque

l'on sait que le budget de la Justice, rapporté au PIB, est l'un des plus bas d'Europe et que l'on explique les dysfonctionnements observés par un manque chronique de crédits (magistrats obligés de se payer leurs fournitures, prisons sordides, pertes de dossiers faute de personnel d'archivage, etc.).

Maintenant que la France n'a plus le droit de fabriquer elle-même l'argent dont elle a besoin, il reste deux méthodes pour investir sans financement : emprunter, ce qui est très économique actuellement, mais un peu voyant, ou

signer plus discrètement des traites sur l'avenir, en particulier selon la formule des PPP (partenariats publics privés) lancée il y a trente ans par Margaret Thatcher.

Ce fut la formule adoptée, quelques mois avant les présidentielles de 2012, au profit d'un opérateur mené par Bouygues, auquel l'État s'est engagé à payer un loyer annuel (indexé) de 90 millions d'euros pendant 27 ans. Premier règlement en 2017 seule-

ment. Une formule en tous points identique, avait été adoptée cinq ans plus tôt, en 2007 par le gouvernement Sarkozy, pour confier, à un groupe également mené par Bouygues, la réalisation du « Pentagone français » à Balard, en contrepartie de l'engagement de payer 27 ans durant, un loyer de 600 millions d'euros. ■

