

intérieur, singulièrement l'article 12, §§ 1^{er} et 2¹. Devant le premier juge, le litige opposait l'autorité nationale de la concurrence à la commune italienne de Ginosa, qui se voyait reprocher d'avoir prorogé jusqu'en 2033 les concessions d'occupation de son domaine maritime sans appels d'offres, en s'appuyant sur une loi nationale entre-temps abrogée². La commune défenderesse et d'autres municipalités littorales intervenantes soutenaient, en ordre principal, que les dispositions citées du droit européen seraient dépourvues d'effet direct.

Les réponses portent, pour partie, sur des questions de droit européen général sans lien immédiat avec le domaine d'étude de la présente revue. On retiendra du dispositif de l'arrêt recensé que l'article 12, §§ 1^{er} et 2, de la « directive services » ne s'applique pas uniquement aux concessions d'occupation du domaine public maritime qui « présentent un intérêt transfrontalier certain » mais concerne aussi les « acteurs locaux »³. La commune défenderesse faisait aussi valoir que la mise en concurrence ne serait pas requise quand une activité est restreinte *de facto*, par la rareté des ressources naturelles. Suivant le pt 66 de l'arrêt recensé, « il ressort du libellé même de l'article 12, paragraphe 1, de la directive 2006/123 que, lorsque le nombre d'autorisations disponibles pour une activité donnée est limité en raison de la rareté des ressources naturelles, les États membres doivent appliquer une procédure de sélection entre les candidats potentiels qui prévoit toutes les garanties d'impartialité et de transparence, notamment la publicité adéquate de l'ouverture de la procédure, de son déroulement et de sa clôture. L'article 12, § 1^{er}, doit cependant « être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à ce que la rareté des ressources naturelles et des concessions disponibles soit appréciée en combinant une approche abstraite et générale, à l'échelle nationale, et une approche casuistique, reposant sur une analyse du territoire côtier de la commune concernée ». Il n'en reste pas moins que l'article 12, §§ 1^{er} et 2, doit aussi être lu en ce sens que l'obligation, pour les États membres, d'appliquer une procédure de sélection impartiale et transparente entre les candidats potentiels ainsi que l'interdiction de renouveler automatiquement une autorisation octroyée pour une activité donnée sont énoncées de manière inconditionnelle et suffisamment précise pour pouvoir être considérées comme étant d'effet direct »⁴.

La « directive services » a déjà fait couler beaucoup d'encre et la source n'est pas tarie. Reste que, dans la situation considérée, on aurait tort d'y voir une menace pour l'environnement. Au contraire, la mise en concurrence devrait permettre de choisir l'opérateur le plus à même d'appréhender ce risque, que le maintien de monopoles locaux ne garantit nullement.

Jean François NEURAY

C.J.U.E., 15 juin 2023, Eco Advocacy CLG, C-721/21

Renvoi préjudiciel – Environnement – Directive n° 92/43/CEE – Conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages – Zones spéciales de conservation – Article 6, paragraphe 3 – Préévaluation d'un plan ou d'un projet en vue de déterminer la nécessité de procéder ou non à une évaluation appropriée des incidences de ce plan ou de ce projet sur une zone spéciale de conservation – Motivation – Mesures pouvant être prises en compte – Projet de construction d'un logement

Nouvelles précisions sur la procédure de détermination de la nécessité d'une évaluation appropriée des incidences 'Natura 2000'

Cette décision a été rendue suite à une question préjudicielle portant sur l'interprétation, notamment, de l'article 4, paragraphes 2 à 5, et de l'annexe III de la Directive n° 2011/92/UE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (directive EIE), ainsi que de l'article 6, paragraphe 3, de la Directive n° 92/43/CEE Habitats. Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant l'association Eco Advocacy CLG à l'An Bord Pleanála (agence d'aménagement du territoire, Irlande) au sujet de la validité d'un permis de construire délivré par cette dernière pour un projet de construction de 320 logements à Trim dans le comté de Meath. Les eaux de ruissellement du projet devaient être collectées dans des réservoirs d'atténuation, régulées par des dispositifs de contrôle de débit et épurées en amont des réservoirs, puis rejetées dans un affluent de la rivière Boyne, classée à double titre comme zone spéciale de conservation (ZSC) et comme zone de protection spéciale (ZPS).

Le permis a été accordé par l'An Bord Pleanála, qui a considéré, sur la base d'un rapport scientifique, qu'aucune évaluation des incidences au sens de la Directive n° 2011/92/UE ni aucune évaluation appropriée des incidences au sens de la directive Habitats n'étaient requises, notamment en raison du fait que le système de collecte et d'épuration des eaux de ruissellement permettrait d'éviter tout risque.

Le recours introduit par l'association contre cette décision devant la High Court d'Irlande a conduit celle-ci à poser plusieurs questions préjudicielles fort intéressantes, portant, entre autres, sur la décision de l'autorité de dispenser

1. L'article 12 de la « directive services » prévoit comme suit :

- « 1. Lorsque le nombre d'autorisations disponibles pour une activité donnée est limité en raison de la rareté des ressources naturelles ou des capacités techniques utilisables, les États membres appliquent une procédure de sélection entre les candidats potentiels qui prévoit toutes les garanties d'impartialité et de transparence, notamment la publicité adéquate de l'ouverture de la procédure, de son déroulement et de sa clôture.
2. Dans les cas visés au paragraphe 1, l'autorisation est octroyée pour une durée limitée appropriée et ne doit pas faire l'objet d'une procédure de renouvellement automatique, ni prévoir tout autre avantage en faveur du prestataire dont l'autorisation vient juste d'expirer ou des personnes ayant des liens particuliers avec ledit prestataire.
3. Sous réserve du paragraphe 1 et des articles 9 et 10, les États membres peuvent tenir compte, lors de l'établissement des règles pour la procédure de sélection, de considérations liées à la santé publique, à des objectifs de politique sociale, à la santé et à la sécurité des salariés ou des personnes indépendantes, à la protection de l'environnement, à la préservation du patrimoine culturel et autres raisons impérieuses d'intérêt général, conformément au droit communautaire ».
2. La loi ayant produit ses effets jusqu'à son abrogation et s'appliquant au litige, la Cour de justice considère que les questions restent pertinentes.
3. La jurisprudence est rappelée suivant laquelle les aspects de la « directive services » qui concernent la liberté d'établissement doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'appliquent, notamment, à une situation dont tous les éléments pertinents se cantonnent à l'intérieur d'un seul État membre (C.J.U.E., 30 janvier 2018, *X et Visser*, aff. jointes C-360/15 et C-31/16, pts 99 à 110 ; C.J.U.E., 22 septembre 2020, *Cali Apartments*, aff. jointes C-724/18 et C-727/18, pt 56).
4. Au point 28 de son arrêt, la Cour fait observer que la position de la juridiction de renvoi heurte la jurisprudence du Conseil d'État italien sur l'effet direct des dispositions en cause (arrêts n°s 17 et 18 du 9 novembre 2021, rendus en assemblée plénière, renvoyant aussi à l'arrêt C.J.U.E., 14 juillet 2016, *Promoimpresa et autres*, aff. jointes C-458/14 et C-67/15).

le projet d'évaluation des incidences (EIE) et d'évaluation appropriée des incidences (EAI)¹.

La Cour répond d'abord à la cinquième question, dans laquelle la juridiction de renvoi demandait, en substance, si l'article 6, § 3, de la directive Habitats impose une obligation de motivation « explicite et détaillée » de la décision de dispense d'EAI, « de façon à dissiper tout doute scientifique raisonnable concernant les incidences du plan ou du projet envisagé sur le site concerné et à lever expressément et individuellement chacun des doutes exprimés à cet égard au cours du processus de participation du public » (pt 31).

La Cour, reconnaissant que la disposition n'inclut pas explicitement une telle obligation de motivation, rappelle toutefois que le « droit à une bonne administration, en tant qu'il reflète un principe général du droit de l'Union » inclut l'obligation de motivation des décisions administratives, de façon à permettre aux destinataires de la décision de la contester et au juge de contrôler la légalité de la décision (pt 33). La Cour rappelle également sa jurisprudence sur l'article 6, § 3, de la directive Habitats, dont il ressort notamment que l'EAI « ne saurait comporter de lacunes et doit contenir des constatations ainsi que des conclusions complètes, précises et définitives, de nature à dissiper tout doute scientifique raisonnable concernant les effets des travaux envisagés sur le site considéré (...) » (pt 39). La Cour juge que « Une telle exigence implique que l'autorité compétente soit, à l'issue d'une évaluation appropriée, en mesure d'indiquer à suffisance les motifs qui lui ont permis, préalablement à l'octroi de l'autorisation en cause, d'acquiescer la certitude, malgré les avis contraires éventuellement exprimés, que tout doute scientifique raisonnable était exclu s'agissant des incidences environnementales des travaux envisagés sur le site concerné (voir, en ce sens, arrêt du 7 novembre 2018, *Holohan e.a.*, C-461/17, EU:C:2018:883, point 51).

(...) De telles exigences de motivation doivent également être satisfaites lorsque, comme en l'occurrence, l'autorité compétente approuve un projet susceptible d'affecter un site protégé sans exiger une évaluation appropriée, au sens de l'article 6, paragraphe 3, de la directive 92/43.

(...) Il s'ensuit que, si, lorsqu'une autorité compétente décide d'autoriser un tel projet sans exiger une évaluation appropriée, au sens de cette disposition, le droit de l'Union n'impose pas à cette autorité de répondre, dans la motivation d'une telle décision, un par un, à tous les points de droit et de fait soulevés par les intéressés au cours de la procédure administrative, ladite autorité doit néanmoins indiquer à suffisance les motifs qui lui ont permis, préalablement à l'octroi d'une telle autorisation, d'acquiescer la certitude, malgré les avis contraires et les doutes raisonnables éventuellement exprimés dans ceux-ci, que tout doute scientifique raisonnable quant à la possibilité que ce projet affectât ce site de manière significative était exclu. » (pts 40 à 42).

Dans sa quatrième question, la juridiction de renvoi demandait, en substance, si l'article 6, § 3, de la directive Habitats doit être interprété en ce sens que, pour déterminer si une EAI est requise, « il peut être tenu compte des caractéristiques de ce plan ou de ce projet qui impliquent l'élimination de contaminants et qui sont donc susceptibles d'avoir pour effet de réduire les incidences négatives dudit plan ou dudit projet sur ce site, lorsque ces caractéristiques ont été

intégrées dans le même plan ou le même projet en tant que caractéristiques standards, indépendamment de toute incidence sur ledit site. » (pt 44).

La Cour rappelle d'abord sa jurisprudence très stricte *People Over Wind et Sweetman* (C-323/17) sur la procédure de détermination, selon laquelle des mesures d'atténuation ne peuvent pas être prises en compte pour dispenser le projet d'EAI. En effet, selon la Cour, l'article 6, § 3, de la directive Habitats doit être interprété en ce sens que, « afin de déterminer s'il est nécessaire de procéder, ultérieurement, à une évaluation appropriée des incidences d'un plan ou d'un projet sur un site concerné, il n'y a pas lieu, lors de la phase de préévaluation, de prendre en compte les mesures visant à éviter ou à réduire les effets préjudiciables de ce plan ou de ce projet sur ce site » (pt 46). Cet arrêt vise à éviter un contournement de la procédure d'EAI.

La Cour va toutefois apporter un tempérament à l'arrêt *People Over Wind*, qui pose la question délicate de savoir comment distinguer des mesures d'évitement et d'atténuation (externes au projet) de propriétés intrinsèques au projet, intégrées dès sa conception dans celui-ci et qui permettent de réduire son impact. La Cour va ainsi juger que « de telles considérations [à savoir celles qui ont justifié sa position dans l'arrêt *People Over Wind*] ne sauraient avoir pour effet d'exclure la prise en compte, lors de la phase de préévaluation d'un projet, de tous éléments constitutifs de ce projet inhérents à celui-ci qui ont pour effet de réduire les incidences négatives de celui-ci sur le site concerné. (...) Ainsi, lorsque de tels éléments sont intégrés dans la conception d'un projet non pas dans l'objectif de réduire les incidences négatives de ce projet sur le site concerné, mais en tant que caractéristiques standards requises pour tous les projets du même type, ces éléments ne sauraient, notamment, être considérés comme constituant un indice d'une probable atteinte significative à ce site, contrairement aux mesures visées aux points 46 et 47 du présent arrêt. » (pts 48 et 49). La Cour note que l'intégration du dispositif de collecte et d'épuration des eaux de ruissellement dans la conception du projet de logements « est imposée, de manière générale, par des actes de planification et que, en l'occurrence, elle l'était par le plan de développement du comté de Meath 2013-2019, qui, par ailleurs, a fait l'objet d'une évaluation environnementale au titre de la directive 2001/42/CE (...) ». La Cour en conclut que « L'article 6, paragraphe 3, de la directive 92/43, interprété à la lumière du principe de précaution, ne s'oppose dès lors pas à la prise en compte de telles mesures lors de la phase de préévaluation de ces projets. » Elle répond donc à la quatrième question « que l'article 6, paragraphe 3, de la directive 92/43 doit être interprété en ce sens que, afin de déterminer s'il est nécessaire de procéder à une évaluation appropriée des incidences d'un plan ou d'un projet sur un site, il peut être tenu compte des caractéristiques de ce plan ou de ce projet qui impliquent l'élimination de contaminants et qui sont donc susceptibles d'avoir pour effet de réduire les incidences négatives dudit plan ou dudit projet sur ce site, lorsque ces caractéristiques ont été intégrées dans le même plan ou le même projet en tant que caractéristiques standards, inhérentes à un tel plan ou projet, indépendamment de toute incidence sur ledit site. » (pts 51 et 52).

1. Nous n'examinerons pas ici la première question préjudicielle qui portait sur l'invocabilité, par la partie requérante, de la directive EIE dans un recours administratif, sans préciser les dispositions violées, alors que le droit judiciaire irlandais exige l'indication dans la requête des violations spécifiques concernées. La Cour ayant répondu par la négative, les 2^e, 3^e et 6^e questions sont écartées (pt 29).

Cet arrêt vient tempérer la jurisprudence *People Over Wind* tout en incitant les promoteurs et maîtres d'ouvrage qui souhaitent éviter de se soumettre à une EAI (et donc à un risque de refus de permis) à concevoir dès le départ des projets de façon à ce que leurs caractéristiques inhérentes permettent d'écarter tout doute scientifique raisonnable quant au risque d'effet significatif qu'ils pourraient représenter pour un site Natura 2000. La Cour a précisé que ce sont les plans d'aménagement (moyennant évaluation préalable) qui peuvent imposer ce type de caractéristiques, rappelant ainsi l'importance cruciale de la planification et de la réglementation en amont pour éviter que les projets, en aval, n'aient un impact important sur la biodiversité.

Charles-Hubert BORN

C.J.U.E., 29 juin 2023, Commission c. Irlande, C-444/21

Les mesures de conservation visées à l'article 6, § 1^{er}, de la Directive n° 92/43/CEE devraient comprendre, si nécessaire, les mesures proactives positives pour le maintien ou le rétablissement dans un état de conservation du site et doivent être établies en fonction des exigences écologiques de chaque espèce et de chaque type d'habitat présents dans chacun des sites d'importance communautaire en cause – Si les objectifs de conservation sont définis postérieurement à l'adoption des mesures de conservation, il est nécessaire que ces mesures répondent à ces objectifs

Les objectifs de conservation des sites Natura 2000 doivent être spécifiques et précis et être fixés lors de la désignation du site

Par sa requête, la Commission européenne demande à la Cour de constater entre autres que « en ne définissant pas d'objectifs détaillés de conservation spécifiques à chaque site pour 140 des 423 sites d'importance communautaire en cause et en n'ayant pas adopté les mesures de conservation nécessaires qui répondent aux exigences écologiques des types d'habitats naturels visés à l'annexe I et des espèces visées à l'annexe II de la directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages telle que modifiée par la directive 2013/17/UE du Conseil, du 13 mai 2013 présents sur les 423 sites d'importance communautaire en cause, l'Irlande a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 4, § 4 et de l'article 6, § 1 de la directive 'habitats' ».

Sur le grief tiré de l'absence de fixation des objectifs de conservation, la Cour juge que « si le libellé de cette disposition (article 4, § 4 de la directive 'habitats') ne mentionne pas expressément l'obligation de fixer des objectifs

de conservation, cette disposition exige, toutefois, que les autorités compétentes de l'état membre concerné, lors de la désignation de la zone spéciale de conservation, établissent les priorités en fonction de l'importance des sites pour le maintien ou le rétablissement, dans un état de conservation favorable, d'un type d'habitat. Or, établir ces priorités implique que ces objectifs de conservation aient déjà été fixés (arrêt du 17 décembre 2020, Commission/Grèce (C-849/19, EU:C:2020:1047, pt 46.) » (pt 64). Des objectifs spécifiques et précis doivent être fixés, dans les six ans à partir du moment où un site d'importance communautaire a été retenu (pt 66). Sur le grief tiré d'une méconnaissance de l'obligation d'établir les mesures de conservation nécessaires, la Cour juge d'abord que les mesures de conservation « devraient comprendre, si nécessaire, les mesures proactives positives pour le maintien ou le rétablissement dans un état de conservation du site. » Dans ces conditions, il convient de constater que le règlement de transposition, lequel se limite à prévoir une autorisation préalable pour l'exercice d'une activité susceptible d'avoir des conséquences significatives ou néfastes ou de détériorer un site d'importance communautaire, n'est pas suffisant pour satisfaire aux obligations de l'article 6, § 1^{er}, de la directive « habitats » (2 fois) (pts 150 et 151).

Elle juge ensuite que « l'article 6, § 1^{er}, de la directive 'habitats' exige que les mesures de conservation soient établies en fonction des exigences écologiques de chaque espèce et de chaque type d'habitat présents dans chacun des sites d'importance communautaire en cause (voir en ce sens, arrêt du 5 septembre 2019 Commission/Portugal, C-290/18, EU:C:2019:669, pt 55) » (pt 153).

Mais qu'en est-il des sites qui font l'objet de mesures de conservation qui ne sont pas fondées sur des objectifs de conservation ? La Cour juge que « l'article 6, § 1^{er}, de la directive 92/43/CEE n'exige pas que les mesures de conservation soient adoptées impérativement après l'adoption des objectifs de conservation » (pt 159), mais dans cette hypothèse, « il n'en demeure pas moins que, également dans le cas où les dits objectifs sont définis postérieurement à l'adoption des mesures de conservation, il est nécessaire que ces mesures répondent à ces objectifs. » (pt 160).

Etienne ORBAN DE XIVRY

C.J.U.E., 6 juillet 2023, Hellfire Massy Residents Association c. An Bord Pleanála, C-166/22

Pas d'obligation d'intégrer la procédure de dérogation au titre de l'article 16 de la Directive n° 92/43 dans la procédure d'autorisation de projet ni de prévoir la participation du public à une procédure de dérogation – Vérification de la nécessité d'obtenir une dérogation au moment de l'autorisation du projet – Rappel de la jurisprudence « Namur-Est Environnement ».