

circonstances sont absentes ici, eu égard à « l'inaction totale et prolongée » des autorités italiennes. De manière générale, la carence de moyens financiers ou de logements de substitution n'exonère pas en soi l'État défaillant. L'article 6 de la Convention, partant, a été violé.

L'article 1^{er} du Protocole n° 1 a lui aussi été transgressé, complète la Cour. C'est que le refus de l'État de faire déguerpir les occupants ne découle pas d'une loi relevant d'une

politique sociale et économique dans le domaine de l'accompagnement des locataires en difficulté, par exemple, de sorte qu'il ne saurait être question ici d'une réglementation par l'État de l'usage des biens (permise – à certaines conditions – par ledit article 1^{er}).

Nicolas BERNARD

Cour de justice de l'Union européenne

T.U.E., 15 octobre 2018 (Vereniging Gelijkerchtiging Grondbezitters), T-79/16, ECLI:EU:T:2018:680

Aides d'État – Acquisition subventionnée ou mise à disposition à titre gracieux de zones naturelles – Phase préliminaire d'examen de compatibilité avec le marché intérieur – Décision favorable – Annulation pour défaut de procédure formelle d'examen

Cession gratuite de sites naturels et règles de la concurrence

Dans cette affaire, le Tribunal de l'Union européenne est saisi par une association pour l'égalité des propriétaires fonciers (VGG) qui s'est substituée à deux fondations néerlandaises qui gèrent des terrains et exercent des activités de conservation de la nature et de gestion du patrimoine culturel ainsi que des activités économiques telles que l'affermage de terres, l'agriculture, la sylviculture et le tourisme. Ces fondations et la VGG se sont plaintes auprès de la Commission de ce que l'État néerlandais octroyait des subventions à certains organismes de gestion de terrains (OGT), en l'occurrence 13 organisations de protection de la nature. Le mécanisme mis en place portait sur le financement de l'acquisition de zones naturelles en vue de la création d'une structure écologique principale et d'un réseau Natura 2000. Concrètement, les autorités néerlandaises subventionnent 100 % du coût d'acquisition des terrains concernés, vendent gratuitement d'autres terrains aux OGT et leur octroient en sus des subventions de gestion.

Les OGT géraient évidemment à titre principal le périmètre naturel mais exerçaient aussi des activités secondaires de nature économique comme la sylviculture, la vente de bois et de viande, la location des droits de chasse et de pêche ou encore des activités touristiques. Ces activités secondaires généraient des recettes qui étaient réinvesties dans l'activité principale à savoir la gestion de la biodiversité.

La plainte est fondée sur le fait que ces subventions seraient des aides d'État qui ne respectent pas l'article 107 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) en donnant à ces OGT des avantages concurrentiels au détriment des requérantes.

La Commission a rejeté la plainte de ces dernières tout en reconnaissant qu'il y avait bien une aide d'État, mais que

celle-ci s'inscrivait dans le cadre d'un service d'intérêt économique général (SIEG), la gestion d'espaces naturels, certes atypique mais qui ne pouvait être effectué sans ces aides, sachant que les bénéfices des activités secondaires étaient réinvestis dans la gestion de la nature ou déduits des subventions pour éviter une surcompensation du SIEG.

Au terme de l'examen du dossier, le Tribunal, sans se prononcer sur la conformité du mécanisme néerlandais, estime que la Commission ne pouvait pas conclure à la compatibilité des aides d'État au Traité FUE sans lancer une procédure formelle d'examen dans la mesure où il existait des zones d'ombres en l'absence de comptabilité séparée des activités principales et secondaires et de contrôle en vue d'éviter la surcompensation. Le Tribunal annule donc la décision de la Commission qui devra donc poursuivre ses investigations. Affaire à suivre donc, affaire qui s'inscrit dans la mouvance d'un autre arrêt rendu à propos de mécanismes similaires en Allemagne¹.

Francis HAUMONT

C.J.U.E., 7 novembre 2018 (Coöperatie Mobilisation for the Environment UA e.a. et Stichting Werkgroep Behoud de Peel), aff. jointes C-293/17 et C-294/17, ECLI:EU:C:2018:882

Directive 92/43/CEE – Article 6 – Évaluation appropriée des incidences d'un plan ou d'un projet – Programme national de lutte contre les dépôts d'azote – Évaluation globale en amont des agréments individuels d'exploitations agricoles engendrant des dépôts d'azote – Notion d'« évaluation appropriée » – Notion de « projet »:

La Cour de justice précise les conditions dans lesquelles l'évaluation appropriée d'un programme au regard de l'article 6, § 3, de la directive Habitats, peut justifier l'autorisation d'un projet, sans évaluation individualisée, sur base de ce programme et clarifie la notion de « projet » au sens de l'article 6, § 3, de la directive Habitats (et incidemment de la directive 2011/92/UE).

1. T.U.E., 12 septembre 2013 (Allemagne c. Commission), T-347/09, *Amén.*, 2014, pp. 100 et 101.

1. Comme le relevait Madame l'Avocat général KOKOTT dans ses conclusions, « l'agriculture est non seulement une nécessité absolue pour de nombreux types d'habitats et d'espèces, mais aussi, en même temps, l'une des causes principales d'atteinte à de tels habitats et espèces protégés » (ccl., pt 1 et référence en note 2). Selon les informations de l'Agence européenne de l'environnement, en 2010, 73 % des sites Natura 2000 de l'Union européenne étaient affectés par des dépôts d'azote excessifs (ccl., pt 1 et référence en note 3). Dans les espèces déferées à la Cour de justice, la juridiction de renvoi soulignait que, sur les 162 sites Natura 2000 désignés aux Pays-Bas, 118 connaissent un problème de dépôts excessifs d'azote, dont la principale source nationale d'émission est l'élevage (arrêt, pts 27 et 28).

2. C'est dans ce contexte que les Pays-Bas ont décidé d'adopter une approche visant à lutter contre l'azote dans le cadre d'un programme, le Programma Aanpak Stikstof 2015-2021 (programme de lutte contre les dépôts d'azote pour 2015-2021, en abrégé le « PAS »). Le PAS poursuit deux objectifs : il vise, d'une part, à préserver et à restaurer les sites Natura 2000 intégrés dans le PAS, afin d'atteindre un état de conservation satisfaisant au niveau national, et, d'autre part, à permettre des évolutions économiques qui entraînent des dépôts d'azote sur ces sites (arrêt, pt 30).

3. Le PAS comporte diverses mesures.

Afin de réduire la production d'azote, des mesures à la source sont prévues, telles des mesures visant à réduire les émissions provenant de sources d'azote (mesures de réduction des émissions des étables, mesures d'épandage à faible taux d'émissions d'azote, ...). Le PAS évalue la réduction de production liée à ces mesures d'ici 2020, ce qui donne une marge de manœuvre pour les activités économiques qui entraînent des dépôts complémentaires d'azote.

Le PAS prévoit également des mesures de restauration spécifiques à certaines zones afin de renforcer les habitats sensibles à l'azote.

De plus, pour chaque site Natura 2000, compte tenu des types d'habitats identifiés, le PAS détermine des valeurs critiques de dépôts au-delà desquelles il existe un risque pour la qualité de l'habitat (arrêt, pt 31). Il précise ainsi quelle quantité d'azote peut encore être déposée sur une période de six ans – la « marge de dépôt » – (ccl., pt 15). Pour ce faire, chaque zone Natura 2000 reprise dans le PAS fait l'objet d'une évaluation tout comme le PAS dans son ensemble, au titre de l'« évaluation appropriée », prescrite par l'article 6, § 3, de la directive Habitats (arrêt, pt 32).

4. Un objectif important du PAS est de simplifier la procédure d'autorisation administrative d'activités émettrices d'azote.

Les projets sources de dépôt d'azote sont répartis en trois catégories selon la quantité de dépôt d'azote qu'il génère par hectare et par an. Sous le seuil le plus bas, les projets sont dispensés d'obtenir une autorisation ; sous le seuil intermédiaire, les projets doivent être notifiés ; au-delà du seuil supérieur, les projets sont soumis à autorisation.

Pour ces derniers projets, l'autorisation peut être accordée lorsque leur mise en œuvre n'entraîne pas une augmentation des dépôts d'azote. Si elle emportent une telle augmentation de dépôt, ils peuvent être autorisés lorsque l'augmentation s'inscrit dans la marge de dépôt prévue au PAS pour la zone concernée (arrêt, pt 35 ; ccl., pt 17).

5. La Cour de justice était saisie de plusieurs questions préjudicielles posées par le Conseil d'État des Pays-Bas. L'on peut répartir ces questions – dans un ordre différent de celui retenu par la Cour (qui elle-même n'a pas suivi l'ordre retenu par son avocat général), comme concernant d'abord le régime du programme qu'est le PAS (ainsi que ces effets) ensuite le régime des projets sources de dépôt d'azote dans une zone Natura 2000.

A. Le PAS et son régime

a. Seules les mesures qui, avec une certitude suffisante, contribuent à éviter une atteinte à l'intégrité d'un site peuvent être prises en considération dans le cadre de l'évaluation appropriée d'un plan ou d'un projet

6. La procédure de l'évaluation appropriée du programme que constitue le PAS n'était questionnée devant la Cour que sur un point : des mesures extérieures à un programme peuvent-elles être prises en considération dans le cadre de l'évaluation appropriée lorsqu'elles sont susceptibles de réduire les effets sur les sites protégés (cinquième à septième questions dans l'affaire C-293/17 ainsi que troisième à cinquième questions dans l'affaire C-294/17, arrêt, pts 121 à 132).

7. Préalablement, la Cour rappelle sa jurisprudence relative à la distinction entre les mesures d'atténuation intégrées à un projet, qui interviennent dans l'évaluation appropriée de l'article 6, § 3, et les mesures de compensation adoptées sur base du § 4 du même article qui, elles, ne peuvent être prises en compte pour considérer qu'un projet n'a pas d'impact significatif au sens de l'article 6, § 3 (cf. C.J.U.E., 15 mai 2014 (Briels e.a.), aff. C-521/12, *Amén.*, 2014/5, p. 246 ; 21 juillet 2016 (Orleans e.a.), aff. C-387/15 et C-388/15, *Amén.*, 2017/1, p. 26 ; 25 juillet 2018 (Grace et Sweetman), aff. C-164/17, *Amén.*, 2019/1, p. 30).

8. De manière plus générale, des mesures autonome ou extérieure au projet ou au plan peuvent avoir des effets sur les sites protégés. Comme le relève Madame l'Avocat général KOKOTT, « de telles mesures peuvent rendre possible un projet au sens de l'article 6, § 3, seulement si elles réduisent la pollution totale du site protégé ou la sensibilité de celui-ci dans une mesure telle que les atteintes causées par le projet examiné n'affectent pas le site en soi. Lorsque des atteintes diminuent dans l'ensemble, mais que, malgré cela, les sites protégés concernés restent affectés, en tout état de cause, l'article 6, paragraphe 3, de la directive «habitats » ne permet pas d'atteintes supplémentaires du même type » (ccl., pt 79).

La Cour rappelle que ce n'est que lorsqu'il existe une certitude suffisante qu'une mesure contribuera efficacement à éviter une atteinte à l'intégrité du site concerné en garantissant une absence de tout doute raisonnable quant au fait que le plan ou le projet en cause ne portera pas atteinte à l'intégrité de ce site, qu'une telle mesure peut être prise en considération dans l'évaluation appropriée (arrêt, pt 126). Le fait que certaines mesures ne peuvent être prises que dans le futur ou ne généreront leurs effets que dans le futur, que d'autres encore doivent être renouvelées régulièrement est le signe que de telles mesures n'ont pas encore été prises ou n'ont pas encore donné de résultats, de sorte que leurs effets sont encore incertains et ne peuvent être pris en compte dans l'évaluation appropriée (arrêt, pts 127 et 128).

b. L'évaluation appropriée d'un programme ne peut justifier l'autorisation de projet sur base de ce programme, sans une nouvelle évaluation individuelle, que dans des conditions strictes

9. En ce qui concerne le régime du PAS, la Cour devait juger si était admissible au regard de l'article 6, § 3, de la directive Habitats, une évaluation réalisée au regard d'un programme (le PAS), dans lequel une quantité totale *déterminée* de dépôts d'azote avait été déterminée et qui sert de base à l'octroi d'autorisation de projets entraînant des dépôts d'azote dont la quantité entre dans la marge de dépôt évaluée dans le cadre dudit programme (deuxième question de l'affaire C-294/17, arrêt, pts 48 et 90).

Autrement dit, la Cour devait juger s'il était admissible de ne pas examiner individuellement la compatibilité d'un projet conduisant à des dépôts d'azote sur un site protégé avec les objectifs de protection de ce site, en fondant l'autorisation du projet sur l'évaluation des incidences d'un programme selon lequel une quantité globale déterminée de dépôts d'azote supplémentaires sur le site est considérée comme compatible avec lesdits objectifs de protection (ccl., pt 3, § 35). La question concerne donc les effets de l'évaluation appropriée d'un programme sur l'autorisation des projets que ce programme couvre.

10. La Cour souligne d'abord que l'article 6, § 3, première phrase, « exige, en règle générale, l'examen individuel des plans ou des projets » (arrêt, pt 94). Mais l'évaluation appropriée implique aussi que doivent être identifiés tous les aspects du plan ou du projet en cause pouvant, par eux-mêmes ou en combinaison avec d'autres plans ou projets, affecter les objectifs de conservation de ce site. Il est ainsi nécessaire de prendre en compte toutes les différentes sources d'azote qui contribuent aux dépôts d'azote sur un site protégé déterminé (ccl., pt 41). Au regard de cette exigence, « une évaluation globale des incidences réalisée en amont, telle que celle effectuée lors de l'adoption du PAS, permet d'examiner les possibles effets cumulatifs des différents dépôts d'azote sur les sites concernés » (arrêt, pt 96). Et ce d'autant plus, comme le précisait Madame l'Avocat général KOKOTT qu'il convient de prendre en compte toutes les différentes sources d'azote qui contribuent aux dépôts d'azote sur un site protégé déterminé (ccl., pt 42).

11. Si un tel programme est préférable au niveau des effets cumulatifs, ceci ne signifie cependant pas que ce programme remplisse l'ensemble des exigences d'une évaluation appropriée des incidences au sens de l'article 6, § 3. Il faut, conformément à la jurisprudence de la Cour, que cette évaluation appropriée ne comporte aucune lacune et contienne « des constatations et des conclusions complètes, précises et définitives, de nature à dissiper tout doute scientifique raisonnable quant aux effets des plans ou des projets qui sont envisagés sur le site protégé concerné » (arrêt, pt 98 ; ccl., pt 47 et la jurisprudence citée). L'examen du respect de cette condition revient aux juridictions nationales et ce n'est que si le juge national a l'assurance que cette évaluation effectuée en amont répond auxdites exigences que les autorités nationales compétentes peuvent être fondées à autoriser un tel projet individuel sur le fondement d'une telle évaluation (arrêt, pt 101).

Dans ses conclusions, Madame l'Avocat général KOKOTT donnait des indications sur l'étendue de cette évaluation appropriée (déterminer quelle quantité d'azote libèrent les

projets individuels, quelle part de ces émissions atteint les habitats sensibles, quels sont les dépôts totaux d'azote sur ces parcelles générés par des activités existantes en tenant compte de toutes les sources d'azote, tels les transports, l'industrie et les ménages, quels sont les autres facteurs dont l'action conjuguée avec celle des dépôts d'azote est susceptible d'avoir des effets nuisibles sur les sites protégés, quel plafond de dépôt global est autorisé pour chaque type d'habitat et quelle quantité *maximale* d'azote peut alors être déposée par le projet...) en précisant que cette approche nécessairement prospective peut s'appuyer sur des estimations pour autant que ces estimations prennent en compte la vulnérabilité des habitats et des espèces concernés (ccl. pts 49 à 55 et 61) et les objectifs de conservation du site protégé, c'est-à-dire au moins la conservation des types d'habitats et d'espèces protégés du site dans l'état où ils étaient au moment de l'entrée en vigueur de l'article 6, §§ 2 et 3. Un niveau de dépôts même limité qui empêche durablement d'atteindre un état de conservation favorable risque, en effet, de faire disparaître complètement ces espèces (ccl. pts 58 et 59). À cet égard, la Cour précise que lorsque l'état de conservation d'un habitat naturel est défavorable – ce qui se présente en l'espèce –, la possibilité d'autoriser des activités susceptibles d'affecter ultérieurement la situation écologique des sites concernés paraît nécessairement limitée (arrêt, pt 103). Madame l'Avocat général KOKOTT, tout en estimant qu'il appartient aux juridictions nationales de procéder à cet examen, relève que certaines indications de la juridiction de renvoi donnent à penser que les objectifs définis dans le PAS ne se fondent pas exclusivement sur les critères précités, mais également sur une pondération des avantages pour la nature et des charges pour la société. Dans cette hypothèse, le PAS ne serait pas approprié pour permettre d'autoriser des projets conformément à l'article 6, § 3, la pondération ne devant faire l'objet d'une appréciation que dans le cadre de l'article 6, § 4, de la directive Habitats (ccl., pts 65 et 66).

12. Dès lors, la Cour dit pour droit : « L'article 6, paragraphe 3, de la directive 92/43 doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à une réglementation programmatique nationale permettant aux autorités compétentes d'autoriser des projets en se fondant sur une 'évaluation appropriée', au sens de cette disposition, effectuée en amont et dans laquelle une quantité globale déterminée de dépôts d'azote a été jugée compatible avec les objectifs de protection de ladite réglementation. Il n'en va toutefois de la sorte que pour autant, ce qu'il incombe à la juridiction nationale de vérifier, qu'un examen approfondi et complet de la solidité scientifique de cette évaluation permet de s'assurer qu'il n'existe aucun doute raisonnable d'un point de vue scientifique quant à l'absence d'effets préjudiciables de chaque plan ou projet pour l'intégrité du site concerné. » (Arrêt, disp. 3).

c. Les mesures de suivi et de sanction du régime présidant à l'adoption du PAS satisfont aux exigences de l'article 6, § 2, de la directive Habitats

13. Le Conseil d'État demandait à la Cour si les mesures instituées par la réglementation applicable, comprenant des modalités de surveillance et de contrôle d'exploitations agricoles, dont les activités engendrent des dépôts d'azote, ainsi que la possibilité de prononcer des sanctions pouvant aller jusqu'à la fermeture desdites exploitations étaient

suffisantes au regard de l'article 6, § 2. (Huitième question dans l'affaire C-293/17, pts 133 à 137).

14. La Cour rappelle qu'une réglementation qui ne comprendrait que des modalités d'action, de nature réactive et non pas également de nature préventive méconnaîtrait l'étendue des obligations résultant de l'article 6, § 2, qui a une dimension préventive (arrêt, pt 134 et jurisprudence citée).

En l'occurrence cependant, la réglementation applicable permet aux autorités, compte tenu des objectifs de conservation, d'imposer des mesures à la fois préventives et correctives et leur permet également de prendre des mesures de coercition, dont des mesures d'urgence, ce qui satisfait aux exigences de l'article 6, § 2 (arrêt, pts 135 à 137).

B. Les projets sources de dépôt d'azote dans les zones Natura 2000

a. L'article 6, § 3, de la directive Habitats n'impose pas de régime d'autorisation spécifique de projet répondant à des critères de limitation d'émission si l'évaluation appropriée du programme qui les soutient exclut, sur la base d'éléments objectifs, que ces projets puissent, individuellement ou en conjugaison avec d'autres plans ou projets, affecter les sites protégés

15. La Cour de justice devait également juger si le régime hollandais était admissible dans la mesure où les projets et activités qui occasionnent des dépôts d'azote ne dépassant pas un certain plafond sont exonérés de l'obligation d'autorisation individuelle (et soumis à simple notification ou agrément), en raison du fait que les conséquences cumulées de ces projets et activités avaient fait l'objet d'une évaluation des incidences lors de l'élaboration du PAS (première question de l'affaire C-294/17, arrêt, pts 105 à 112).

16. Contrairement à la directive 2011/92/UE (art. 2, § 1^{er}), la directive 92/43/CEE ne soumet pas *a priori* certaines activités à une obligation d'autorisation préalable. Ce n'est que si une activité est susceptible de porter atteinte à l'intégrité d'un site protégé que le régime de l'évaluation appropriée et de l'autorisation de l'article 6, § 3, s'applique.

En l'espèce, le régime de notification ou d'agrément est fondé sur l'évaluation appropriée réalisée lors de l'adoption du PAS. Rappelant sa jurisprudence, la Cour EXPOSE qu'un tel régime n'est admissible que si l'État membre est à même de « démontrer que les dispositions qu'il a adoptées permettent d'exclure, sur la base d'éléments objectifs, que tout plan ou tout projet soumis à ce régime d'agrément affecte un site Natura 2000 de manière significative, individuellement ou en conjugaison avec d'autres plans ou projets » (arrêt, pt 109 et jurisprudence citée). Le critère de cette appréciation peut seulement être l'absence de tout doute raisonnable d'un point de vue scientifique (ccl., pt 103).

Il incombe donc aux juridictions nationales de vérifier que, même en dessous des plafonds édictés, il n'y a pas de risque que se produisent des effets significatifs susceptibles de porter atteinte à l'intégrité des sites concernés (arrêt, pt 111).

b. L'épandage sur certaines parcelles ou l'utilisation de parcelles pour le pâturage

17. Une des problématiques centrales portées devant la juridiction de renvoi concerne la pratique de l'épandage et du pâturage. La réglementation hollandaise ne s'appliquait pas

aux opérations de « pâturage de bétail » et d'« épandage d'effluents sur ou dans le sol ».

Ces deux exceptions conduisirent la Cour à répondre à plusieurs questions.

b.a. L'épandage sur certaines parcelles ou l'utilisation de parcelles pour le pâturage sont des « projets » au sens de l'article 6, § 3, de la directive Habitats

18. Le Conseil d'État des Pays-Bas, s'appuyant sur la jurisprudence de la Cour, estimait que l'épandage et le pâturage ne constituaient pas des « projets » au sens de l'article 1^{er}, § 2, de la directive 2022/92/UE.

Dès lors, avant toute autre question sur l'application de la directive Habitats à ces activités, le Conseil d'État devait demander à la Cour, si ces activités pouvaient être considérées comme des « projets » au sens de l'article 6, § 3, de la directive Habitats (première question dans l'affaire C-293/17, arrêt, pt 59 à 73).

19. L'on sait que, selon la jurisprudence de la Cour, en l'absence de travaux ou d'interventions modifiant la réalité physique du site, une activité ne peut être qualifiée de « projet », au sens de l'article 1^{er}, § 2, a), de la directive EIE. (cf. C.J.U.E., 28 février 2008 (P. Abraham e.a.), aff. C-2/07 ; 17 mars 2011 (Brussels Hoofdstedelijk Gewest e a. c. Vlaamse Gewest), aff. C-275/09 ; 19 avril 2012 (Pro-Braine), aff. C-121/11).

La Cour rappelle que si la directive Habitats ne contient pas de définition de la notion de projet, la définition de cette notion dans la directive EIE est pertinente en ce sens que si une activité relève de la directive EIE, elle doit, à plus forte raison, relever de la directive Habitats (arrêt, pt 66 ; 7 septembre 2004 (Waddenvereniging et Vogelbeschermingsvereniging), aff. C-127/02 ; 14 janvier 2010 (Stadt Papenburg), aff. C-226/0). Elle précise « que, si une activité est considérée comme un 'projet', au sens de la directive EIE, elle est susceptible de constituer un 'projet', au sens de la directive 'habitats'. Toutefois, le simple fait qu'une activité ne puisse pas être qualifiée de 'projet', au sens de la directive EIE, ne suffit pas, en lui-même, pour en inférer qu'elle ne puisse pas relever de la notion de 'projet', au sens de la directive 'habitats' » (arrêt, pt 66 ; ccl., pt 115 ; cf. également les conclusions présentées par Madame l'Avocat général KOKOTT le 29 novembre 2018 dans l'affaire C-411/17, pts 164 à 174). En effet, l'exigence d'une « intervention dans le milieu naturel » n'apparaît que dans la définition de la notion de « projet » de la directive EIE.

Pour ce qui concerne la directive Habitats, afin de déterminer si une activité est susceptible d'être qualifiée de « projet », au sens de l'article 6, § 3, de la directive Habitats, il importe d'examiner si cette activité est susceptible d'affecter de manière significative un site protégé. Or, la Cour relève qu'il résulte des constatations de la juridiction de renvoi qu'un grand nombre des sites Natura 2000 situés aux Pays-Bas connaît précisément un problème de dépôts excessifs d'azote, et que la principale source nationale d'émission est le secteur agricole. Partant « les activités de pâturage de bétail et d'épandage d'effluents sur ou dans le sol à proximité de zones Natura 2000 peuvent être qualifiées de 'projet', au sens de [l'article 6, § 3, de la directive Habitats], même dans l'hypothèse où ces activités, en ce qu'elles ne représenteraient pas une intervention physique dans le milieu naturel, ne constitueraient pas un 'projet', au sens de l'article 1^{er},

paragraphe 2, sous a), de la directive EIE » (arrêt, pt 73 et disp. 1).

Surabondamment, la Cour relève, à la suite de Madame l'Avocat général KOKOTT, que l'épandage et le pâturage peuvent également être qualifiés de projet au sens de la directive EIE, dans la mesure où l'épandage d'effluents peut modifier les propriétés du sol et ainsi constituer une intervention modifiant la réalité physique de celui-ci et où l'installation d'un pâturage pourrait impliquer la réalisation de travaux d'implantation d'une clôture destinée à empêcher le bétail de le quitter (arrêt, pt 72 ; ccl., pts 119 à 116).

20. Comme on peut le constater, la Cour de justice abandonne en quelque sorte un critère matériel de la définition de la notion de « projet » dans la directive Habitat pour une approche purement fonctionnelle à l'instar de celle qu'elle a développée pour l'appréhension de la notion de « plan et programme » dans la directive 2001/42/CE (cf. 27 octobre 2016 (d'Oultremont e.a.), aff. C-209/15).

La compréhension quelque peu restrictive de la notion de projet au sens de la directive EIE fut critiquée (cf. N. DE SA-DELEER, « l'évaluation des incidences environnementales des programmes, plans et projets : à la recherche d'une protection juridictionnelle effective », *R.D.U.E.*, 2014, p. 242 ; J. SAMBON, « la notion de projet au sens de l'article 1^{er}, § 2, de la directive EIE implique-t-elle des interventions dans le milieu naturel qui modifient la réalité physique des lieux ? », *Amén.*, 2011/14, pp. 269 et s.). Dans le présent arrêt, la Cour de justice se départit de cette interprétation dans le champ d'application de l'article 6, § 3, de la directive Habitats. Mais, de manière incidente, elle amende également sa jurisprudence sur la directive EIE, puisqu'elle considère qu'une modification des « propriétés du sol en l'enrichissant en nutriments » constitue une intervention modifiant la réalité physique du site. De la sorte, elle vient à incorporer dans la notion de projet de la directive EIE les émissions et phénomènes qui emportent une modification de la réalité physico-chimique du sol (enrichissement, eutrophisation, acidification, ...).

b.b. L'épandage et le pâturage appréhendés en tant qu'activité récurrente, constituant un seul et même projet sur le plan temporel, antérieur à l'entrée en vigueur de la directive, n'échappent à l'application de la directive 92/43/CE que dans conditions particulières

21. Dans son arrêt Stadt Papenburg, la Cour a reconnu que des opérations de dragages réguliers, nécessaires pour maintenir en l'état une certaine profondeur du chenal navigable, pouvaient quant à leur nature ou à leurs conditions d'exécution et notamment à leur objectif commun, être regardés comme constituant une opération ou un projet unique qui, s'il était autorisé avant que l'article 6, § 3, ne devienne applicable au site en cause, ne relevait pas de cette disposition (C.J.U.E., 14 janvier 2010 (Stadt Papenburg), aff. C-226/08).

22. Si l'épandage et le pâturage relevait de la notion de « projet » au sens de l'article 6, § 3, la juridiction de renvoi désirait savoir si cette qualification de projet unique pouvait être appliquée à l'épandage et au pâturage, comme activité récurrente, dans la mesure où cette pratique était antérieure à l'application de l'article 6, § 3, aux sites protégés (C-293/17, arrêt, n^{os} 74 à 86).

23. La Cour confirme que « l'épandage régulier des terres agricoles procède généralement d'un objectif commun et uniforme, à savoir la culture de champs dans le cadre d'une exploitation agricole, et peut constituer une opération unique, caractérisée, dans la poursuite de cet objectif commun, par la continuité de ladite activité dans des lieux et dans des conditions d'exécution identiques » (arrêt, pt 79), en manière telle que si une telle opération unique est autorisée avant l'application de l'article 6, § 3, au site protégé, elle est dispensée d'une nouvelle procédure d'agrément ou d'autorisation.

La Cour pointe néanmoins les deux limites de cette analyse. D'une part, la qualification de projet unique requiert continuité et identité dans sa mise en œuvre. En l'absence de continuité et d'identité, du fait que l'épandage a lieu sur différentes parcelles, de quantités variables rejetées et de l'évolution des techniques, l'activité récurrente d'épandage ne saurait être qualifiée comme constituant un seul et même projet (arrêt, pts 81 et 83).

D'autre part, elle réaffirme la jurisprudence *Grüne Liga Sachsen* : même en présence d'un projet unique antérieur à l'application de l'article 6, § 3, son exécution tombe néanmoins sous le couvert de l'article 6, § 2, de la directive. Et une activité n'est conforme à l'article 6, § 2, de la directive Habitats que s'il est garanti qu'elle n'engendre aucune perturbation susceptible d'affecter de manière significative les objectifs de cette directive, en particulier les objectifs de conservation poursuivis par celle-ci (arrêt, pt 85 ; cf. C.J.U.E., 14 janvier 2016 (*Grüne Liga Sachsen* e.a.), aff. C-399/14, *Amén.*, 2013/3, et observations Ch.-H. BORN).

b.c. L'exonération généralisée du pâturage et de l'épandage du régime d'autorisation et partant de l'évaluation appropriée individualisée, n'est, en l'espèce, pas compatible avec les exigences de l'article 6, § 3, de la directive Habitats

24. Comme la Cour l'a précisé (*supra* 15 et 16), un régime d'agrément ou de notification peut être compatible avec les exigences de la directive Habitats si l'évaluation appropriée du programme qui soutient ces projets concernés par ce régime est adéquate.

25. Outre celle solution générale, le Conseil d'État interrogea la Cour de justice sur l'exonération de toute procédure d'autorisation (et donc d'évaluation individualisée) pour toute opération d'épandage ou de pâturage.

Comme il le fut rappelé ci-dessus, pour les projets sources de dépôt d'azote, le régime d'exonération, la procédure de notification ou la procédure d'autorisation était appliqué en fonction de l'importance des rejets d'azote des projets concernés.

En revanche, dans la réglementation en cause, s'agissant de l'épandage et du pâturage, il est présumé *a priori* que des atteintes significatives sont exclues (ccl., pt 143) au motif que, dans l'élaboration de ce régime, il a été estimé qu'« en moyenne, une augmentation des dépôts d'azote en raison de ces activités peut être exclue » (ccl., pt 145).

26. La Cour précise qu'une simple valeur moyenne ne saurait garantir qu'aucun site protégé ne soit affecté de manière significative par l'épandage ou le pâturage en raison de conditions particulières, liées notamment à l'ampleur et au caractère, le cas échéant, intensif, de ces activités, à la proximité pouvant exister entre le lieu où se déploient

ces activités et le site protégé concerné, ou encore à l'action conjuguée d'autres sources d'azote (arrêt, pt 121 ; ccl. 146). Partant, la Cour dit pour droit que « l'article 6, paragraphe 3, de la directive 'habitats' doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation programmatique nationale, telle que celle en cause au principal, qui permet qu'une certaine catégorie de projets, en l'occurrence l'épandage d'effluents sur ou dans le sol et le pâturage de bétail, soit mise en oeuvre sans être soumise à une obligation d'autorisation et, partant, à une évaluation appropriée individualisée de ses incidences sur les sites concernés, à moins que des circonstances objectives ne permettent d'exclure, de manière certaine, toute possibilité que lesdits projets, individuellement ou en conjonction avec d'autres projets, puissent affecter ces sites de manière significative, ce qu'il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier ».

Jacques SAMBON

**C.J.U.E. (Gr. ch.), 20 novembre 2018,
(Commission européenne c. Conseil
de l'Union européenne), C-626/15 et
C-656/16, ECLI:EU:C:2018:925**

Recours en annulation – Actes du Conseil et du COREPER – Notion d'actes attaquables – Répartition des compétences entre l'Union et ses États membres – Compétences dans le domaine de la pêche et/ou de l'environnement – Système Antarctique – CCAMLR (Convention de Canberra du 20 mai 1980 pour la conservation de la faune et la flore marines de l'Antarctique) – Création d'aires marines protégées

Les différends relatifs à la répartition des compétences entre l'Union et ses États membres ne sont pas rares en droit européen et les affaires commentées en constituent une nouvelle illustration. L'arrêt du 20 novembre 2018 ne bouleverse nullement la jurisprudence développée par la Cour sur ces questions. Son intérêt réside dans la matière visée (la création d'aires marines protégées) ainsi que dans les prises de position de la Cour concernant les effets du système Antarctique sur les compétences de l'Union et les rapports entre la notion d'aire marine protégée et la compétence de l'Union dans le domaine de la pêche.

Le contexte

La Convention de Canberra du 20 mai 1980 pour la conservation de la faune et la flore marines de l'Antarctique (CCAMLR) institue une organisation régionale de pêche d'un type particulier puisqu'elle ne se limite pas à gérer les activités de pêche en Antarctique. Son objectif est « la conservation des ressources marines vivantes de l'Antarctique »¹,

ces dernières désignant « les populations de poissons à nageoires, de mollusques, de crustacés et de toutes les autres espèces d'organismes vivants, y compris les oiseaux... »². La Convention compte 25 membres, parmi lesquels l'Union européenne ainsi que 12 de ses États membres³.

Depuis plusieurs années, la création d'aires marines protégées figure régulièrement à l'agenda des réunions des parties contractantes à la CCAMLR au sein de la commission créée par la convention. Ces aires marines protégées ont vocation à assurer la conservation des ressources naturelles, par exemple en y interdisant ou limitant les activités de pêche. Après la création d'une première aire marine protégée en 2009 (plateau sud des îles Orcades du Sud), une AMP a été établie en 2016 dans la région de la mer de Ross après 5 années de négociations. La création d'autres AMP (notamment en Antarctique de l'Est et dans la mer de Weddell) a également été proposée, notamment par l'Union européenne. C'est dans ce contexte que s'inscrit le différend soumis à la C.J.U.E., la Cour étant appelée à déterminer si l'adoption de propositions relatives à la création d'AMP, en vue de leur soumission à la commission CCAMLR, relevait d'une compétence exclusive ou partagée de l'Union.

Les recours

Les recours visent l'annulation de deux décisions du Conseil de l'Union, à savoir 1) la conclusion du président du comité des représentants permanents (COREPER) du 11 septembre 2015, qui approuvait la soumission à la commission CCAMLR, au nom de l'Union européenne et de ses États membres, « d'un document de réflexion relatif à une future proposition de création d'une aire marine protégée dans la mer de Weddell »⁴ (affaire C 626/15), et 2) la décision du Conseil du 10 octobre 2016 approuvant « la soumission, au nom de l'Union et de ses États membres, à la commission CCAMLR... de trois propositions de création d'aires marines protégées ainsi que d'une proposition de création de zones spéciales destinées à l'étude scientifique de l'espace maritime concerné, du changement climatique et du recul des plates-formes glaciaires »⁵ (affaire C 659/16). La Commission estimait que ces questions appartenaient à la politique commune de la pêche et qu'elle disposait à ce titre d'une compétence exclusive pour défendre la position de l'Union au sein de la CCAMLR. Pour le Conseil, ces décisions relevaient du domaine de la politique de l'environnement, qui constitue une compétence partagée, et les propositions devaient, par conséquent, être présentées au nom de l'Union et de ses États membres.

La notion d'acte attaquant

Une question préalable concernait la seule affaire C 626/15. Le Conseil contestait la recevabilité de la demande de la Commission en invoquant le fait que la décision en question ne consistait qu'en l'approbation d'un document de réflexion dépourvu de tout effet juridique. La Cour, fidèle à sa jurisprudence antérieure, rappelle qu'est attaquant tout acte, « indépendamment de sa nature ou de sa forme, qui vise à produire des effets de droit »⁶. En utilisant les critères

1. CCAMLR, art. II, § 1^{er}.

2. CCAMLR, art. I^{er}, § 2.

3. Allemagne, Belgique, Bulgarie, Espagne, Finlande, France, Grèce, Italie, Pays-Bas, Pologne, Royaume-Uni, Suède.

4. Arrêt, § 1^{er}.

5. *Idem*.

6. *Ibid.*, § 59.