ARRÊT DE LA COUR (première chambre)

4 mai 2006 *

Dans l'affaire C-508/03,

ayant pour objet un recours en manquement au titre de l'article 226 CE, introduit le 1er décembre 2003,

Commission des Communautés européennes, représentée par Mme F. Simonetti et M. X. Lewis, en qualité d'agents,

partie requérante,

contre

Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, représenté par M. K. Manji, en qualité d'agent, assisté de MM. D. Elvin, QC, et J. Maurici, barrister,

partie défenderesse,

* Langue de procédure: l'anglais.

LA COUR (première chambre),

composée de M. P. Jann (rapporteur), président de chambre, M. K. Schiemann, M^me^ N. Colneric, MM. E. Juhász et E. Levits, juges,

avocat général: M. P. Léger,
greffier: M^me^ L. Hewlett, administrateur principal,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 22 juin 2005,

vu la décision prise, l'avocat général entendu, de juger l'affaire sans conclusions,

rend le présent

Arrêt

1 Par sa requête, la Commission des Communautés européennes demande à la Cour de constater que,

— en omettant d'appliquer de manière correcte les articles 2, paragraphe 1, et 4, paragraphe 2, de la directive 85/337/CEE du Conseil, du 27 juin 1985,

concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (JO L 175, p. 40), aux projets d'aménagement urbain de White City et de Crystal Palace, projets qui relèvent de l'annexe II, paragraphe 10, sous b), de celle-ci, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de cette même directive;

— en omettant d'assurer l'application correcte des articles 2, paragraphe 1, 4, paragraphe 2, 5, paragraphe 2, et 8 de la directive 85/337, telle que modifiée par la directive 97/11/CE du Conseil, du 3 mars 1997 (JO L 73, p. 5, ci-après la «directive 85/337 modifiée»), aux permis de construire à plusieurs étapes, cet État membre a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de ladite directive.

Le cadre juridique

La réglementation communautaire

2 Conformément à son cinquième considérant, la directive 85/337 a pour objet d'établir des principes généraux d'évaluation des incidences sur l'environnement en vue de compléter et de coordonner les procédures d'autorisation des projets publics et privés qui sont susceptibles d'avoir un impact sur l'environnement.

3 À cet effet, l'article 1er, paragraphe 2, de ladite directive définit la notion d'«autorisation» comme étant «la décision de l'autorité ou des autorités compétentes qui ouvre le droit du maître d'ouvrage de réaliser le projet».

4 Aux termes de l'article 2, paragraphe 1, de cette même directive:

«Les États membres prennent les dispositions nécessaires pour que, avant l'octroi de l'autorisation, les projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, notamment en raison de leur nature, de leurs dimensions ou de leur localisation, soient soumis à une évaluation en ce qui concerne leurs incidences.

Ces projets sont définis à l'article 4.»

5 L'article 4 de la directive 85/337 dispose:

«1. Sous réserve de l'article 2, paragraphe 3, les projets appartenant aux classes énumérées à l'annexe I sont soumis à une évaluation conformément aux articles 5 à 10.

2. Les projets appartenant aux classes énumérées à l'annexe II sont soumis à une évaluation, conformément aux articles 5 à 10, lorsque les États membres considèrent que leurs caractéristiques l'exigent. À cette fin, les États membres peuvent notamment spécifier certains types de projets à soumettre à une évaluation ou fixer des critères et/ou des seuils à retenir pour pouvoir déterminer lesquels, parmi les projets appartenant aux classes énumérées à l'annexe II, doivent faire l'objet d'une évaluation conformément aux articles 5 à 10.»

6 L'article 5, paragraphe 2, de la directive 85/337 prévoit que «les informations à fournir par le maître d'ouvrage, conformément au paragraphe 1, comportent au minimum:

— une description du projet comportant des informations relatives à son site, à sa conception et à ses dimensions;

— une description des mesures envisagées pour éviter et réduire des effets négatifs importants et, si possible, y remédier;

— les données nécessaires pour identifier et évaluer les effets principaux que le projet est susceptible d'avoir sur l'environnement;

— un résumé non technique des informations visées aux premier, deuxième, et troisième tirets».

7 Selon l'article 8 de ladite directive, «les informations recueillies conformément aux articles 5, 6 et 7 doivent être prises en considération dans le cadre de la procédure d'autorisation».

8 L'annexe II de cette directive mentionne au point 10, sous b), les «[t]ravaux d'aménagement urbain».

9 La directive 85/337, et notamment les règles relatives aux projets relevant de son annexe II, a été substantiellement modifiée par la directive 97/11, qui devait être transposée au Royaume-Uni, au plus tard, le 14 mars 1999. Or, les demandes d'autorisation relatives aux deux projets en question dans le cadre du premier grief ayant été soumises aux autorités compétentes avant cette date, ces modifications ne sont pas pertinentes pour ces projets, ainsi qu'il ressort de l'article 3, paragraphe 2, de la directive 97/11.

10 Le second grief doit, par contre, être examiné à la lumière de la directive 85/337 modifiée.

11 À cet effet, si l'article 1er, paragraphe 2, de la directive 85/337 modifiée, demeure inchangé, l'article 2, paragraphe 1, de cette directive dispose désormais que «[l]es États membres prennent les dispositions nécessaires pour que, avant l'octroi de l'autorisation, les projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, notamment en raison de leur nature, de leurs dimensions ou de leur localisation, soient soumis à une procédure de demande d'autorisation et à une évaluation en ce qui concerne leurs incidences. Ces projets sont définis à l'article 4».

12 La directive 97/11 a également apporté une modification mineure au libellé de l'article 5, paragraphe 2, de la directive 85/337 en insérant un tiret exigeant que le maître d'ouvrage fournisse également:

«— une esquisse des principales solutions de substitution qui ont été examinées par le maître d'ouvrage et une indication des principales raisons de son choix, eu égard aux effets sur l'environnement».

13 En outre, cette disposition a changé de numérotation et est ainsi devenue l'article 5, paragraphe 3, de la directive 85/337 modifiée.

14 L'article 8 de ladite directive prévoit, dans sa version modifiée, que «le résultat des consultations et les informations recueillies conformément aux articles 5, 6 et 7 doivent être pris en considération, dans le cadre de la procédure d'autorisation».

La réglementation nationale

15 En Angleterre, le principal instrument juridique en matière d'aménagement du territoire est la loi sur l'aménagement urbain et foncier de 1990 (Town and Country Planning Act 1990, ci-après la «Town and Country Planning Act»), qui prévoit des règles générales concernant tant l'octroi des autorisations en matière d'aménagement urbain que leur modification ou leur retrait. Cette loi est précisée par le décret sur l'urbanisme et l'aménagement foncier de 1995 [Town and Country Planning (General Development Procedure) Order 1995, ci-après le «General Development Procedure Order») et les règlements sur l'aménagement urbain et foncier — évaluation des incidences sur l'environnement (Town and Country Planning (Assessment of Environmental Effects) Regulations 1988, ci-après les «Assessment of Environmental Effects Regulations»].

16 Les Assessment of Environmental Effects Regulations ont été remplacés par les règlements sur l'aménagement urbain et foncier — évaluation des incidences sur l'environnement de 1999 [Town and Country Planning (Environmental Impact Assessment) (England and Wales) Regulations 1999, ci-après les «Environmental Impact Assessment Regulations»]. Or, étant donné que ces nouveaux Regulations ne s'appliquent qu'à des projets introduits à partir du 14 mars 1999, ils ne sont pas

pertinents pour les deux projets en cause dans le cadre du premier grief. En revanche, lesdits nouveaux Regulations déterminent le droit national applicable aux fins du second grief.

— La Town and Country Planning Act et le General Development Procedure Order

17 Selon l'article 57, paragraphe 1, de la Town and Country Planning Act, un permis de construire (dit «planning permission») est exigé pour tout «aménagement» au sens de l'article 55, dont notamment «la construction de bâtiments [...] ou d'autres opérations réalisées dans, sur, au-dessus et au-dessous d'un terrain [...]».

18 Les permis de construire peuvent revêtir plusieurs formes, dont notamment celle d'un permis de construire sur avant-projet (dit «outline planning permission») avec approbation ultérieure des points réservés.

19 Ainsi, l'article 92, paragraphe 1, de la Town and Country Planning Act prévoit que les «permis de construire sur avant-projet» sont «délivré[s] conformément aux dispositions d'un décret d'aménagement, sous réserve de l'approbation ultérieure par l'autorité compétente de points qui n'ont pas été détaillés dans la demande» (dits «reserved matters» ou «points réservés»).

20 Selon l'article 1er, paragraphe 2, du General Development Procedure Order, ces «points réservés» sont définis comme l'«un quelconque des points suivants au sujet desquels aucun détail n'a été fourni dans la demande, à savoir a) l'emplacement, b) la conception, c) l'aspect extérieur, d) les voies d'accès et e) l'aménagement paysager du site».

21 L'article 92, paragraphe 2, de la Town and Country Planning Act prévoit implicitement qu'un point réservé est censé être finalement autorisé avec la décision d'approbation ultérieure.

22 Il ressort de l'article 73 de la Town and Country Planning Act, qu'une demande de modification d'un permis existant constitue une demande d'un nouveau permis de construire.

— Les Assessment of Environmental Effects Regulations de 1988 et les Environmental Impact Assessment Regulations de 1999

23 En vertu des Assessment of Environmental Effects Regulations de 1988, certains projets doivent, avant l'octroi de l'autorisation, être soumis à une évaluation de leurs incidences sur l'environnement.

24 À l'annexe 2 desdits Regulations sont reprises les classes de projets énumérées à l'annexe II de la directive 85/337, dont notamment «les projets d'aménagement urbain».

25 Il ressort de l'article 2, paragraphe 1, des Assessment of Environmental Effects Regulations, que constitue une «demande au sens de l'annexe 2», «toute demande de permis de construire [...] relative à un projet d'aménagement prévu à l'annexe 2 qui ne constitue pas un projet exempté et qui est susceptible d'avoir des effets notables sur l'environnement en raison de facteurs tels que sa nature, sa dimension ou sa localisation», appréciation au cas par cas qui incombe à l'autorité compétente.

26 Aux termes de l'article 4, paragraphes 1 et 2, de ces Regulations, l'autorité compétente ne saurait octroyer un permis relatif *inter alia* à une demande au sens de ladite annexe 2 (dite «Schedule 2 application») sans avoir, au préalable, pris en considération les éléments d'information relatifs à l'environnement et déclaré dans sa décision qu'elle en a tenu compte.

27 En présence d'une demande de permis de construire relative à un projet d'aménagement prévu à l'annexe 2 desdits Regulations, l'autorité compétente doit donc, au cas par cas, déterminer préalablement à toute délivrance de permis de construire si ses caractéristiques exigent une évaluation de ses incidences sur l'environnement, c'est-à-dire si le projet en question est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement, et refuser une telle délivrance si elle ne dispose pas d'informations suffisantes pour se prononcer sur ce point.

28 En droit national, le permis de construire sur avant-projet constitue un «permis de construire» au sens de l'article 4 des Assessment of Environmental Effects Regulations, alors que la décision d'approbation des points réservés n'en est pas un. Pour cette raison, une évaluation des incidences d'un projet sur l'environnement ne peut être effectuée, en droit anglais, que lors de la première procédure relative au permis de construire sur avant-projet, et non plus lors de la procédure d'approbation ultérieure des points réservés.

29 Tout en ayant apporté des modifications substantielles aux règles applicables en matière d'évaluation des incidences sur l'environnement, les Environmental Impact Assessment Regulations de 1999 n'ont rien changé en ce qui concerne cette impossibilité de pouvoir effectuer une évaluation lors de la procédure d'approbation des points réservés, impossibilité qui est en cause dans le cadre du second grief.

Les mesures nationales d'application

30 La circulaire n° 15/88, édictée par le Department of the Environment, fournit des lignes directrices de valeur indicative pour aider les autorités compétentes à identifier les projets au sens de l'annexe 2 des Assessment of Environmental Effects Regulations de 1988 qui doivent faire l'objet d'une évaluation des incidences sur l'environnement.

31 Après avoir souligné, au point 18 de ladite circulaire, que le critère primordial est celui de la question de savoir si un projet est susceptible ou non d'avoir des effets notables sur l'environnement, il est précisé, au point 20 de la même circulaire, qu'une évaluation est, en général, nécessaire i) lorsque l'importance d'un projet dépasse le cadre local, ii) lorsqu'il est situé sur des sites sensibles ou iii) lorsqu'il a des incidences particulièrement complexes et potentiellement négatives.

32 Les points 30 et 31 de cette même circulaire indiquent encore que, pour certaines catégories de projets, des critères et seuils sont énumérés à son annexe A qui sont destinés à donner une indication dans les grandes lignes du type de situations dans lesquelles, de l'avis du secrétaire d'État, une évaluation d'incidences peut être requise en vertu des Assessment of Environmental Effects Regulations ou, au contraire, n'est probablement pas nécessaire, étant entendu que ces éléments sont seulement indicatifs et que ce qui est primordial, dans chaque cas spécifique, c'est d'apprécier si le projet concerné est ou non susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

33 Concernant plus spécifiquement les projets d'aménagement urbain, cette circulaire indique, au point 15 de son annexe A, qu'il est peu probable que le réaménagement d'un site qui a été aménagé antérieurement nécessite une évaluation, sauf lorsque l'aménagement proposé répond à certains types d'aménagement ou qu'il est d'une ampleur beaucoup plus grande que l'aménagement précédent.

34 S'agissant des projets sur des sites qui n'ont pas été aménagés intensivement antérieurement, la même circulaire précise, au point 16 de son annexe A, que «la nécessité d'une évaluation dépend de la sensibilité que présente l'emplacement envisagé». Ainsi, «une évaluation peut être nécessaire lorsque:

— la superficie du projet est supérieure à 5 hectares en zone urbanisée;

— un nombre important de logements se trouve à proximité immédiate du site d'aménagement proposé, par exemple plus de 700 logements à moins de 200 m des limites du site, ou

— le projet prévoit l'affectation d'une superficie de plus de 10 000 m^2 (brut) à des magasins, bureaux ou à d'autres usages commerciaux».

35 Il ressort par ailleurs du point 42 de la circulaire n° 15/88 que, aux fins de l'établissement de la déclaration relative aux aspects environnementaux, le maître d'ouvrage doit détailler ses propositions. À défaut, toute appréciation exhaustive des effets potentiels est impossible. Il appartient à l'autorité compétente de déterminer la quantité d'informations requises dans chaque cas d'espèce. Les informations portées dans la déclaration relative aux aspects environnementaux sont largement déterminantes pour la question de savoir si certains points peuvent être réservés dans le cadre d'un permis de construire sur avant-projet. Lorsque ces informations font état d'un traitement particulier d'un aspect ou l'autre, ou impliquent un tel traitement, il n'est pas approprié de réserver cette question dans le permis de construire sur avant-projet.

36 Au point 48 de la circulaire n° 2/99 du Department of the Environment, Transport & the Regions, qui a remplacé la circulaire n° 15/88 en mars 1999 (afin de tenir compte des Environmental Impact Assessment Regulations de 1999), il est rappelé que, en ce qui concerne les permis de construire sur avant-projet avec approbation ultérieure des points réservés, une évaluation des incidences sur l'environnement peut être effectuée uniquement lors de l'étape initiale de l'octroi dudit permis, et non pas lors de l'étape ultérieure de l'approbation des points réservés.

Les faits et la procédure précontentieuse

White City

37 En décembre 1993, l'entreprise Chesfield Plc (ci-après «Chesfield») a demandé au London Borough of Hammersmith & Fulham (ci-après le «Hammersmith & Fulham LBC»), autorité compétente en matière d'aménagement du territoire, un permis sur avant-projet en vue de l'aménagement, à White City à Londres, d'un centre commercial et de loisirs (ci-après le «projet de White City»), projet qui relève de l'annexe II de la directive 85/337.

38 Après avoir examiné les effets du projet décrits dans plusieurs rapports et consulté le public, le Hammersmith & Fulham LBC a considéré qu'une évaluation des incidences que le projet pourrait avoir sur l'environnement n'était pas nécessaire.

39 En mars 1996, le Hammersmith & Fulham LBC a délivré un permis de construire sur avant-projet. Certains points étaient réservés pour approbation ultérieure par cette même autorité.

40 En octobre 1997 et en septembre 1998, Chesfield a présenté des demandes d'approbation des points réservés.

41 Le 12 octobre 1999, le Hammersmith & Fulham LBC a donné ladite approbation.

42 Les travaux ont commencé postérieurement à cette approbation.

43 À la suite d'une plainte qu'elle a reçue, la Commission a, par lettre du 19 avril 2001, mis le Royaume-Uni en mesure de présenter ses observations, et lui a adressé, le 20 août 2002, un avis motivé en lui reprochant d'avoir violé les articles 2, paragraphe 1, et 4, paragraphe 2, de la directive 85/337 à propos du projet de White City, projet qui relève de l'annexe II, point 10, sous b) de cette même directive. La Commission a imparti audit État membre un délai de deux mois pour adopter les mesures requises afin de se conformer à l'avis motivé. N'étant pas satisfaite de la réponse apportée par le gouvernement du Royaume-Uni par lettre du 29 octobre 2002, la Commission a introduit le présent recours.

Crystal Palace

44 Le Crystal Palace Park, situé à Londres, est un «Metropolitan Open Land» classifié en tant que «Grade II* Historic Park» dans le registre légal tenu par le «English Heritage». Une partie du site en cause relative aux voies d'accès et les terrains contigus font partie du «Crystal Palace Park Conservation Area».

45 Le 4 avril 1997, l'entreprise London & Regional Properties Ltd (ci-après «L&R») a déposé auprès du London Borough of Bromley (ci-après le «Bromley LBC»), autorité compétente en matière d'aménagement du territoire, une demande de permis sur avant-projet en vue d'aménager, dans le Crystal Palace Park, un centre de loisirs (ci-après le «projet de Crystal Palace»), projet qui relève de l'annexe II de la directive 85/337.

46 Après un examen prenant en compte plusieurs rapports et des informations complémentaires, le Bromley LBC est parvenu à la conclusion qu'une évaluation de ses incidences sur l'environnement n'était pas nécessaire.

47 Le 24 mars 1998, le Bromley LBC a délivré un permis de construire sur avant-projet qui réservait certains points pour approbation ultérieure, avant le début de tout aménagement.

48 Le 25 janvier 1999, L&R a soumis à l'approbation du Bromley LBC, en vue d'une décision finale, certains des points réservés. D'après ces points, le projet de Crystal Palace comprenait désormais, au rez-de-chaussée, 18 cinémas, une zone récréative et une zone destinée aux expositions; au niveau de la galerie, des restaurants et des cafés, deux zones récréatives et des toilettes publiques; au niveau du toit, un parking comptant 950 places au maximum, 4 points d'observation ainsi que des zones d'équipement; l'ajout d'un étage «mezzanine» de 800 m^2, et des modifications relatives à la construction des murs extérieurs.

49 Ces points s'inscrivaient intégralement dans les paramètres du permis sur avant-projet déjà octroyé.

50 Toutefois, lors de la réunion sur l'approbation des points réservés, certains conseillers du Bromley LBC ont souhaité une évaluation des incidences du projet sur l'environnement. Or, après qu'il a été procédé à une consultation juridique, il leur a été indiqué que, en droit national, une telle évaluation ne pouvait être effectuée qu'au stade initial de l'octroi du permis de construire sur avant-projet.

51 Le 10 mai 1999, le Bromley LBC a délivré l'avis d'approbation.

52 La durée de validité du permis de construire a cependant expiré entre-temps sans que le projet ait été réalisé.

53 À la suite d'une plainte qu'elle a reçue, la Commission a, par lettre du 6 novembre 2000, mis le Royaume-Uni en mesure de présenter ses observations et lui a adressé, le 26 juillet 2001, un avis motivé en lui reprochant d'avoir violé les articles 2, paragraphe 1, et 4, paragraphe 2, de la directive 85/337 à propos du projet de Crystal Palace, projet qui relève de l'annexe II, point 10, sous b) de cette même directive. La Commission a impartit audit État membre un délai de deux mois pour adopter les mesures requises afin de se conformer à l'avis motivé. N'étant pas satisfaite de la réponse apportée par le gouvernement du Royaume-Uni par lettre du 3 décembre 2001, la Commission a introduit le présent recours.

Transposition incorrecte de la directive 85/337 modifiée, en ce qui concerne les permis de construire sur avant-projet avec approbation ultérieure des points réservés

54 Après avoir mis le Royaume-Uni en mesure de présenter ses observations, la Commission lui a adressé, le 26 juillet 2001, un avis motivé par lequel elle relevait que certains aspects de la réglementation nationale en matière d'évaluation des

incidences des projets sur l'environnement, notamment en ce qui concerne les permis de construire sur avant-projet avec approbation ultérieure des points réservés, lui apparaissaient incompatibles avec la directive 85/337 modifiée, et impartissait à cet État membre un délai de deux mois pour adopter les mesures requises afin de se conformer à cet avis motivé. N'étant pas satisfaite de la réponse apportée par le gouvernement du Royaume-Uni par lettre du 3 décembre 2001, la Commission a introduit le présent recours.

Sur le recours

55 À l'appui de son recours la Commission fait valoir deux griefs.

56 Le premier grief, tel que présenté par la Commission lors de la procédure précontentieuse et dans son mémoire en réplique, est, en substance, divisé en trois branches, tirées de la:

— violation des articles 2, paragraphe 1, et 4, paragraphe 2, de la directive 85/337, en ce que le Hammersmith & Fulham LBC n'a pas vérifié si le projet de White City nécessitait une évaluation de ses incidences sur l'environnement;

— violation des articles 2, paragraphe 1, et 4, paragraphe 2, de la directive 85/337, en ce que le Hammersmith & Fulham LBC n'a pas adopté une décision formelle qui permettrait de contrôler que celle-ci est fondée sur une vérification préalable adéquate;

— violation des articles 2, paragraphe 1, et 4, paragraphe 2, de la directive 85/337, en ce que ni le Hammersmith & Fulham LBC ni le Bromley LBC n'ont procédé à une évaluation des incidences sur l'environnement des projets de White City et de Crystal Palace.

57 Cependant, dans sa requête, la Commission ne mentionne que la troisième branche de ce grief.

58 Le second grief porte sur la transposition incorrecte en droit national des articles 2, paragraphe 1, 4, paragraphe 2, 5, paragraphe 3, et 8 de la directive 85/337 modifiée, par le régime national selon lequel, s'agissant des permis de construire sur avant-projet avec approbation ultérieure des points réservés, une évaluation peut être effectuée uniquement lors de l'étape initiale de l'octroi dudit permis, et non plus lors de l'étape ultérieure de l'approbation des points réservés (ci-après le «régime en cause en l'espèce»).

Sur le premier grief, tiré d'une violation des obligations de vérifier la nécessité d'une évaluation, d'adopter une décision formelle à cet égard et de procéder à une telle évaluation (articles 2, paragraphe 1, et 4, paragraphe 2, de la directive 85/337)

Sur la recevabilité du premier grief

59 S'agissant de la recevabilité, le gouvernement du Royaume-Uni soulève quatre exceptions d'irrecevabilité, tirées respectivement du caractère nouveau du grief, de la violation du principe de la sécurité juridique, de la compétence des juridictions nationales et du défaut d'objet du recours.

— Sur le caractère nouveau du grief

60 Le gouvernement du Royaume-Uni soutient que les première et deuxième branches du premier grief, telles qu'elles résultent du mémoire en réplique de la Commission, constituent un grief nouveau. En effet, s'il est vrai que ces branches ont été mentionnées dans la mise en demeure et dans l'avis motivé et qu'elles ont ensuite été reprises dans le mémoire en réplique devant la Cour, elles n'auraient cependant pas été exposées dans la requête introductive d'instance. Or, ce serait la requête qui définit l'objet d'un litige.

61 À cet égard, il y a lieu de rappeler qu'une partie ne peut, en cours d'instance, modifier l'objet même du litige, et le bien-fondé du recours doit être examiné uniquement au regard des conclusions contenues dans la requête introductive d'instance (voir, en ce sens, arrêts du 25 septembre 1979, Commission/France, 232/78, Rec. p. 2729, point 3, et du 6 avril 2000, Commission/France, C-256/98, Rec. p. I-2487, point 31).

62 Par ailleurs, en vertu de l'article 21 du statut de la Cour et de l'article 38, paragraphe 1, sous c), de son règlement de procédure, la Commission est tenue, dans toute requête déposée au titre de l'article 226 CE, d'indiquer les griefs précis sur lesquels la Cour est appelée à se prononcer, ainsi que, de manière à tout le moins sommaire, les éléments de droit et de fait sur lesquels ces griefs sont fondés (voir arrêt du 31 mars 1992, Commission/Danemark, C-52/90, Rec. p. I-2187, point 17).

63 En l'espèce, il convient de constater que les première et deuxième branches du premier grief ne sont pas mentionnées dans la partie conclusive de la requête. D'ailleurs, elles ne figurent pas non plus dans la partie intitulée «en droit» de celle-ci.

64 Dès lors, les deux premières branches du premier grief qui n'ont pas été incluses dans la requête introductive sont irrecevables, bien qu'elles aient été reprises par la Commission, dans son mémoire en réplique, et qu'elles soient mentionnées dans la lettre de mise en demeure et dans l'avis motivé.

65 Il reste donc à examiner la recevabilité de la troisième branche du premier grief au regard des autres exceptions d'irrecevabilité soulevées par le gouvernement du Royaume-Uni.

— Sur la violation du principe de la sécurité juridique

66 Le gouvernement du Royaume-Uni fait valoir que, en raison du temps considérable qui s'est écoulé depuis l'octroi des permis de construire en question, le recours en manquement porte atteinte au principe de la sécurité juridique et à la confiance légitime que les maîtres d'ouvrage ont dans des droits acquis.

67 Il y a lieu de préciser à cet égard, d'une part, que la procédure en manquement repose sur la constatation objective du non-respect par un État membre des obligations que lui imposent le traité ou un acte de droit dérivé (voir, en ce sens, arrêts du 1er octobre 1998, Commission/Espagne, C-71/97, Rec. p. I-5991, point 14, et du 18 janvier 2001, Commission/Espagne, C-83/99, Rec. p. I-445, point 23).

68 D'autre part, il ressort de la jurisprudence que, si les principes de la sécurité juridique et de la confiance légitime exigent que le retrait d'un acte illégal doit intervenir dans un délai raisonnable et qu'il doit être tenu compte de la mesure dans laquelle l'intéressé a éventuellement pu se fier à la légalité de l'acte, il n'en demeure

pas moins qu'un tel retrait est, en principe, permis (voir, notamment, arrêts du 12 juillet 1957, Algera e.a./Assemblée commune de la CECA, 7/56, 3/57 à 7/57, Rec. p. 81, 89, 115, 116; du 3 mars 1982, Alpha Steel/Commission, 14/81, Rec. p. 749, point 10, et du 26 février 1987, Consorzio Cooperative d'Abruzzo/Commission, 15/85, Rec. p. 1005, point 12).

69 Un État membre ne saurait donc invoquer la sécurité juridique et la confiance légitime des maîtres d'ouvrage dans des droits acquis pour faire obstacle à l'introduction par la Commission d'un recours visant à la constatation objective du non-respect par lui des obligations que lui impose la directive 85/337 en matière d'évaluation des incidences de certains projets sur l'environnement.

— Sur la compétence des juridictions nationales

70 Le gouvernement du Royaume-Uni fait valoir qu'il appartient aux juridictions nationales et non pas à la Cour de vérifier si une autorité compétente a correctement apprécié le caractère notable des incidences d'un projet sur l'environnement.

71 À cet égard, il convient de rappeler que l'exercice d'un recours devant une juridiction nationale, à l'encontre de la décision d'une autorité compétente visée par un recours en manquement, et la décision de cette juridiction ne sauraient avoir une incidence sur la recevabilité du recours en manquement introduit par la Commission. En effet, l'existence des voies de droit ouvertes auprès des juridictions nationales ne saurait préjudicier à l'exercice du recours visé à l'article 226 CE, les deux actions poursuivant des buts et ayant des effets différents (voir arrêts du 17 février 1970, Commission/Italie, 31/69, Rec. p. 25, point 9; du 18 mars 1986, Commission/Belgique, 85/85, Rec. p. 1149, point 24, et du 10 juin 2004, Commission/Italie, C-87/02, Rec. p. I-5975, point 39).

— Sur le défaut d'objet du recours

72 Le gouvernement du Royaume-Uni soutient que le permis octroyé pour le projet de Crystal Palace a expiré en mars 2003 sans avoir été utilisé et que toute infraction, même avérée, serait donc purement théorique.

73 Sur ce point, il y a lieu de souligner qu'un recours visant un manquement qui, à la date d'expiration du délai fixé dans l'avis motivé, n'existait plus, est, selon la jurisprudence, irrecevable pour défaut d'objet (voir, arrêt du 31 mars 1992, Commission/Italie, C-362/90, Rec. p. I-2353, point 13, et du 29 janvier 2004, Commission/Autriche, C-209/02, Rec. p. I-1211, points 17 et 18).

74 En effet, il ressort d'une jurisprudence constante que l'objet du recours introduit en vertu de l'article 226 CE est de faire constater que l'État concerné a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité et qu'il n'a pas mis fin à ce manquement dans le délai fixé à cet effet par l'avis motivé de la Commission (arrêt du 13 décembre 1990, Commission/Grèce, C-347/88, Rec. p. I-4747, point 40). De même, la Cour a constamment déclaré que l'existence d'un manquement devait être appréciée en fonction de la situation de l'État membre, telle qu'elle se présentait au terme du délai fixé dans l'avis motivé (voir, arrêts du 27 novembre 1990, Commission/Grèce, C-200/88, Rec. p. I-4299, point 13, et du 31 mars 1992, Commission/Italie, précité, point 10).

75 En l'espèce, la circonstance que, à l'expiration du délai fixé dans l'avis motivé, à savoir le 26 septembre 2001, le permis de construire en question était toujours en vigueur suffit à exclure que le recours en manquement puisse être regardé comme étant dépourvu d'objet.

76 Il résulte des considérations qui précèdent que les exceptions d'irrecevabilité relatives à la troisième branche du premier grief doivent être rejetées.

Sur le bien-fondé de la troisième branche du premier grief

77 Avant d'aborder l'examen au fond, il convient, à titre liminaire, de rappeler que, dans le cadre d'une procédure en manquement en vertu de l'article 226 CE, il incombe à la Commission d'établir l'existence du manquement allégué. C'est elle qui doit apporter à la Cour les éléments nécessaires à la vérification par celle-ci de l'existence de ce manquement, sans pouvoir se fonder sur des présomptions quelconques (voir, notamment, arrêt du 26 avril 2005, Commission/Irlande, C-494/01, Rec. p. I-3331, point 41 et jurisprudence citée).

78 Ainsi, pour ce qui concerne plus précisément la directive 85/337, la Cour a jugé, dans l'affaire Commission/Portugal (arrêt du 29 avril 2004, C-117/02, Rec. p. I-5517, point 85), que la Commission doit apporter un minimum de preuves des incidences que le projet en question risque d'avoir sur l'environnement.

79 Toutefois, les États membres sont tenus, en vertu de l'article 10 CE, de faciliter à la Commission l'accomplissement de sa mission, qui consiste notamment, selon l'article 211 CE, à veiller à l'application des dispositions du traité ainsi que des dispositions prises par les institutions en vertu de celui-ci (voir, notamment, arrêt Commission/Irlande, précité, point 42 et jurisprudence citée).

80 Il s'ensuit notamment que, lorsque la Commission a fourni suffisamment d'éléments faisant apparaître certains faits situés sur le territoire de l'État membre défendeur, il

incombe à celui-ci de contester de manière substantielle et détaillée les données ainsi présentées et les conséquences qui en découlent (voir arrêt Commission/ Irlande, précité, point 44 et jurisprudence citée).

81 C'est à la lumière de ces principes qu'il convient de procéder à l'examen du fond.

82 La Commission fait valoir, par la troisième branche de son premier grief, une violation des articles 2, paragraphe 1, et 4, paragraphe 2, de la directive 85/337, au motif que ni le Hammersmith & Fulham LBC ni le Bromley LBC n'ont procédé à une évaluation des incidences sur l'environnement des projets de White City et de Crystal Palace, bien que ces projets soient susceptibles d'avoir des incidences notables.

83 La Commission relève que le projet de White City consiste en un centre commercial et de loisirs d'environ 58 000 m^2, comprenant un nouveau carrefour principal, un parking de 4 500 places et une connexion avec le réseau du métro. Selon elle, il existerait pour un projet d'une telle ampleur une présomption en faveur de la nécessité d'une évaluation, à moins que cette présomption soit atténuée par d'autres éléments.

84 La Commission relève que le projet de Crystal Palace comprend des installations récréatives et commerciales (18 cinémas, des galeries, des restaurants) d'une superficie de 52 000 m^2, un parking de 950 places sur le toit, ainsi qu'un parking en surface. La Commission est d'avis que l'échelle et la taille du projet sont telles qu'il est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement, si bien que l'autorité compétente aurait excédé sa marge d'appréciation.

85 Le gouvernement du Royaume-Uni estime que les autorités compétentes, au vu des rapports et des études en leur possession et après les consultations effectuées par elles, étaient en droit de conclure qu'aucun des deux projets n'était susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement, et qu'ils n'avaient donc pas à faire l'objet d'une évaluation à ce sujet.

86 À cet égard, il convient de rappeler que, aux termes de l'article 2, paragraphe 1, de la directive 85/337, les «projets» au sens de l'article 4 de cette même directive, qui sont susceptibles d'avoir des incidences notables, doivent, avant leur autorisation, être soumis à une évaluation en ce qui concerne leurs incidences sur l'environnement.

87 À cet effet, l'article 4, paragraphe 2, de ladite directive, lu en combinaison avec l'annexe II de celle-ci, énumère les projets qui sont soumis à une évaluation de leur impact lorsque les États membres considèrent que leurs caractéristiques l'exigent.

88 Or, si, dans de telles circonstances, l'article 4, paragraphe 2, de la directive 85/337 confère à l'autorité compétente une certaine liberté pour apprécier si un projet déterminé doit être soumis à une évaluation ou non, il ressort cependant d'une jurisprudence constante que cette marge d'appréciation trouve ses limites dans l'obligation, énoncée à l'article 2, paragraphe 1, de cette directive, de soumettre à une évaluation tous les projets qui sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement (voir, en ce sens, arrêts du 16 septembre 1999, WWF e.a., C-435/97, Rec. p. I-5613, points 44 et 45; du 10 juin 2004, Commission/Italie, précité, points 43 et 44, ainsi que du 2 juin 2005, Commission/Italie, C-83/03, Rec. p. I 4747, point 19).

89 Ainsi, il ressort de la jurisprudence que la directive 85/337 exige que tous les projets relevant de l'annexe II, qui sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur

l'environnement, doivent être soumis à une évaluation (voir, en ce sens, arrêts précités WWF e.a., point 45; Commission/Portugal, point 82, et du 10 juin 2004, Commission/Italie, point 44).

90 Toutefois, ainsi qu'il a déjà été rappelé aux points 77 à 80 du présent arrêt, la preuve d'un manquement à l'article 2, paragraphe 1, de la directive 85/337 impose à la Commission de démontrer qu'un État membre n'a pas pris toutes les mesures nécessaires pour que, avant l'octroi d'une autorisation, les projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, notamment en raison de leur nature, de leurs dimensions ou de leur localisation, soient soumis à une évaluation en ce qui concerne leurs incidences. Cette preuve peut utilement être rapportée par la démonstration qu'un État membre n'a pas pris les mesures nécessaires pour vérifier si un projet n'atteignant pas les seuils visés à l'article 4, paragraphe 2, de la directive 85/337 est néanmoins susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement, notamment en raison de sa nature, de ses dimensions ou de sa localisation. La Commission pourrait également établir qu'un projet susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement n'a pas été l'objet d'une étude des incidences alors qu'il aurait dû l'être (arrêt Commission/Portugal, précité, point 82).

91 À ce dernier égard, il ressort également des points 85 et 87 de l'arrêt Commission/Portugal, précité, que, aux fins d'établir que des autorités nationales ont violé la marge d'appréciation dont elles disposent en n'imposant pas une étude des incidences avant d'autoriser un projet spécifique, la Commission ne saurait se contenter d'affirmations générales en se limitant, par exemple, à relever que les informations fournies montrent que le projet en cause se situe dans une zone d'une grande sensibilité, sans établir, par des preuves concrètes, que les autorités nationales concernées ont commis une erreur manifeste d'appréciation lorsqu'elles ont autorisé un projet. À tout le moins, la Commission doit apporter un minimum de preuves des incidences que le projet risque d'avoir sur l'environnement.

92 En l'occurrence, force est de constater que la Commission n'a pas satisfait à la charge de la preuve pesant sur elle. Elle ne saurait se contenter de présomptions selon lesquelles des projets de très grande taille seraient d'office susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement sans établir, par un minimum de preuves concrètes, que les autorités compétentes ont commis un erreur manifeste d'appréciation.

93 Il convient de relever que, nonobstant les éléments d'analyse et les documents fournis par le gouvernement du Royaume-Uni, la Commission n'a pas cherché à étayer ses propres allégations et à réfuter celles de l'État membre défendeur par un examen approfondi de ces éléments ou par l'obtention, la production, l'examen et la présentation analytique d'éléments tangibles et concrets qui eussent, le cas échéant, mis la Cour en position d'apprécier si les autorités compétentes ont effectivement excédé leur marge d'appréciation.

94 Dans ces conditions, la troisième branche du premier grief doit être rejetée comme non fondée.

Sur le second grief, tiré d'une transposition incorrecte dans le droit interne des articles 2, paragraphe 1, 4, paragraphe 2, 5, paragraphe 3, et 8 de la directive 85/337 modifiée

95 Par son second grief, la Commission fait, en substance, valoir que le régime national en cause, selon lequel une évaluation peut être effectuée uniquement lors de l'étape initiale de l'octroi d'un permis de construire sur avant-projet, et ne peut plus l'être lors de l'étape ultérieure de l'approbation des points réservés, transpose de manière incorrecte, dans le droit interne, les articles 2, paragraphe 1, 4, paragraphe 2, 5, paragraphe 3, et 8 de la directive 85/337 modifiée.

96 La Commission soutient en effet que, si le droit national prévoit une procédure d'autorisation à plusieurs étapes, la directive 85/337 modifiée exige qu'une évaluation puisse en principe être effectuée à chaque étape de cette procédure, s'il apparaît que le projet en question est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

97 Or, la Commission fait valoir que, dans la mesure où il exclut une évaluation lors de l'étape ultérieure de l'approbation des points réservés, le régime national en cause en l'espèce ne répond pas à cette exigence.

98 Selon elle, ce régime permet à certains projets d'échapper à une évaluation bien qu'ils soient susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

99 Le gouvernement du Royaume-Uni fait, par contre, valoir que l'article 2, paragraphe 1, de cette directive, indique clairement qu'un projet doit être soumis à une évaluation «avant l'octroi de l'autorisation». Or, dans la mesure où cette «autorisation» est délivrée avec le permis de construire sur avant-projet (et non pas avec la décision d'approbation ultérieure des points réservés), le régime en cause constituerait une transposition correcte des articles 2, paragraphe 1, 4, paragraphe 2, 5, paragraphe 3, et 8 de la directive 85/337 modifiée.

100 À cet égard, il convient de rappeler que l'article 1er, paragraphe 2, de ladite directive définit la notion d'«autorisation» au sens de celle-ci comme la décision de l'autorité ou des autorités compétentes qui ouvre le droit du maître d'ouvrage de réaliser le projet.

101 En l'espèce, il est constant que, selon le droit national, un maître d'ouvrage ne peut commencer les travaux pour réaliser son projet qu'après avoir obtenu une décision d'approbation des points réservés. Avant cette décision, l'aménagement en question n'est pas encore (entièrement) autorisé.

102 Par conséquent, les deux décisions prévues par le régime en cause en l'espèce, à savoir le permis de construire sur avant-projet et la décision d'approbation des points réservés, doivent être considérées comme constituant, dans leur ensemble, une «autorisation» (à plusieurs étapes) au sens de l'article 1er, paragraphe 2, de la directive 85/337 modifiée.

103 Dans ces circonstances, il ressort de l'article 2, paragraphe 1, de la directive 85/337 modifiée que les projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, au sens de l'article 4 de celle-ci, lu en combinaison avec les annexes I ou II de cette même directive, doivent être soumis, avant l'octroi de l'autorisation (à plusieurs étapes), à une évaluation en ce qui concerne leurs incidences (voir, en ce sens, arrêt du 7 janvier 2004, Wells, C-201/02, Rec. p. I-723, point 42).

104 À cet égard, la Cour a précisé dans l'arrêt Wells (précité, point 52) que, lorsque le droit national prévoit une procédure d'autorisation à plusieurs étapes, l'une de celles-ci étant une décision principale et l'autre une décision d'exécution, qui ne peut aller au-delà des paramètres déterminés par la décision principale, les effets qu'un projet est susceptible d'avoir sur l'environnement doivent être identifiés et évalués lors de la procédure relative à la décision principale. Ce n'est que si ces effets ne sont identifiables que lors de la procédure relative à la décision d'exécution que l'évaluation devrait être effectuée dans le cadre de cette dernière procédure.

105 En l'espèce, le régime en cause prévoit qu'une évaluation des incidences d'un projet sur l'environnement peut être effectuée uniquement lors de l'étape initiale de l'octroi d'un permis de construire sur avant-projet, et non plus lors de l'étape ultérieure de l'approbation des points réservés.

106 Partant, ledit régime est contraire aux articles 2, paragraphe 1, et 4, paragraphe 2, de la directive 85/337 modifiée. Le Royaume-Uni a donc manqué à son obligation de transposer ces dispositions dans son droit interne.

107 Pour ce qui est des articles 5, paragraphe 3, et 8 de la directive 85/337 modifiée, la Commission n'a cependant fourni aucune explication quant aux raisons pour lesquelles il y a eu manquement à ces deux dispositions.

108 Dans ces conditions, le second grief est partiellement fondé.

109 Eu égard à tout ce qui précède, il convient de constater que le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du droit communautaire, en transposant de manière incorrecte dans le droit interne les articles 2, paragraphe 1, et 4, paragraphe 2, de la directive 85/337 modifiée, par le régime national selon lequel, s'agissant des permis de construire sur avant-projet avec approbation ultérieure des points réservés, une évaluation peut être effectuée uniquement lors de l'étape initiale de l'octroi dudit permis, et non plus lors de l'étape ultérieure de l'approbation des points réservés.

Sur les dépens

110 Aux termes de l'article 69, paragraphe 3, du règlement de procédure, la Cour peut répartir les dépens ou décider que chaque partie supporte ses propres dépens si les parties succombent respectivement sur un ou plusieurs chefs. Les parties ayant succombé respectivement sur plusieurs chefs, il y a lieu de décider que chaque partie supporte ses propres dépens.

Par ces motifs, la Cour (première chambre) déclare et arrête:

1) **Le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du droit communautaire, en transposant de manière incorrecte dans le droit interne les articles 2, paragraphe 1, et 4, paragraphe 2, de la directive 85/337/CEE du Conseil, du 27 juin 1985, concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, telle que modifiée par la directive 97/11/CE du Conseil, du 3 mars 1997, par le régime national selon lequel, s'agissant des permis de construire sur avant-projet avec approbation ultérieure des points réservés, une évaluation peut être effectuée uniquement lors de l'étape initiale de l'octroi dudit permis, et non plus lors de l'étape ultérieure de l'approbation des points réservés.**

2) **Le recours est rejeté pour le surplus.**

3) **La Commission des Communautés européennes et le Royaume-Uni supportent leurs propres dépens.**

Signatures