ARRÊT DE LA COUR (deuxième chambre)

9 novembre 2006 *

Dans l'affaire C-216/05,

ayant pour objet un recours en manquement au titre de l'article 226 CE, introduit le 17 mai 2005,

Commission des Communautés européennes, représentée par M. X. Lewis, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

contre

Irlande, représentée par M. D. O'Hagan, en qualité d'agent, assisté de M. B. Murray, SC, et de M. G. Simons, BL, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie défenderesse,

* Langue de procédure: l'anglais.

LA COUR (deuxième chambre),

composée de M. C. W. A. Timmermans, président de chambre, MM. P. Kūris, J. Klučka, M^me^ R. Silva de Lapuerta (rapporteur) et M. J. Makarczyk, juges,

avocat général: M^me^ C. Stix-Hackl,
greffier: M^me^ L. Hewlett, administrateur principal,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 25 avril 2006,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 22 juin 2006,

rend le présent

Arrêt

1 Par sa requête, la Commission des Communautés européennes demande à la Cour de constater que, en subordonnant la participation pleine et effective du public à certaines évaluations des incidences sur l'environnement au paiement préalable de redevances, l'Irlande a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 6 et 8 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), 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»).

Le cadre juridique

Le droit communautaire

2 Aux termes du sixième considérant de la directive 85/337, «l'autorisation des projets publics et privés susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ne devrait être accordée qu'après évaluation préalable des effets notables que ces projets sont susceptibles d'avoir sur l'environnement; [...] cette évaluation doit s'effectuer sur la base de l'information appropriée fournie par le maître d'ouvrage et éventuellement complétée par les autorités et par le public susceptibles d'être concernés par le projet».

3 Ainsi, l'article 6 de la même directive dispose:

«1. Les États membres prennent les mesures nécessaires pour que les autorités susceptibles d'être concernées par le projet, en raison de leurs responsabilités spécifiques en matière d'environnement, aient la possibilité de donner leur avis sur les informations fournies par le maître d'ouvrage et sur la demande d'autorisation. À cet effet, les États membres désignent les autorités à consulter, d'une manière générale ou cas par cas. Celles-ci reçoivent les informations recueillies en vertu de l'article 5. Les modalités de cette consultation sont fixées par les États membres.

2. Les États membres veillent à ce que toute demande d'autorisation ainsi que les informations recueillies aux termes de l'article 5 soient mises à la disposition du public dans un délai raisonnable afin de donner au public concerné la possibilité d'exprimer son avis avant que l'autorisation ne soit délivrée.

3. Les modalités de cette information et de cette consultation sont définies par les États membres, qui peuvent notamment, en fonction des caractéristiques particulières des projets ou des sites concernés:

— déterminer quel est le public concerné,

— préciser les endroits où les informations peuvent être consultées,

— détailler la façon dont le public peut être informé, par exemple par affichage dans un certain rayon, publications dans les journaux locaux et organisation d'expositions avec plans, dessins, tableaux, graphiques et maquettes,

— déterminer la manière selon laquelle le public doit être consulté, par exemple par soumission écrite et enquête publique,

— fixer des délais appropriés pour les diverses étapes de la procédure afin d'assurer une prise de décision dans des délais raisonnables.»

4 L'article 8 de la directive 85/337 prévoit que «[l]e 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 législation nationale

5 L'article 33 de la loi irlandaise de 2000 sur l'aménagement du territoire (Planning and Development Act 2000, ci-après la «loi de 2000») dispose:

«1. Le ministre arrête par voie de règlement les dispositions en matière de procédure et d'administration qu'il juge nécessaires ou opportunes en rapport avec les demandes d'autorisation d'aménagement.

2. Sans préjudice du caractère général du paragraphe 1, les règlements adoptés en vertu du présent article peuvent prévoir des dispositions pour:

[...]

c) permettre aux personnes de présenter des remarques ou des observations contre paiement de la redevance prescrite et dans le délai prescrit;

[...]»

6 Aux termes de l'article 130, paragraphe 1, sous a), de la même loi, «[t]oute personne autre qu'une partie peut soumettre par écrit à la commission de recours des mémoires ou des observations au sujet d'un recours ou d'un renvoi autre qu'un renvoi au titre de l'article 96, paragraphe 5».

7 L'article 144 de la loi de 2000 prévoit:

«1. Sous réserve de l'approbation du ministre, la commission de recours peut fixer des redevances exigibles en cas de recours, de renvoi, de demande au titre de l'article 37, paragraphe 5, de présentation de mémoires ou d'observations à la commission au titre de l'article 130 et de demande d'audition au titre de l'article 134, et peut prévoir le paiement de redevances différentes selon les classes et catégories de recours et de renvois, l'exemption du paiement de redevances dans certaines circonstances et l'abandon, la remise ou le remboursement des redevances, en tout ou en partie, dans certaines circonstances.

2. La commission de recours réexamine de temps à autre, et au minimum une fois tous les trois ans, les redevances fixées en vertu du paragraphe 1, compte tenu de l'évolution de l'indice des prix à la consommation depuis la fixation des redevances en vigueur, et peut modifier les redevances en fonction des résultats de ce réexamen, sans que l'approbation du ministre mentionnée au paragraphe 1 soit requise.

[...]

4. Lorsque la commission de recours fixe ou modifie des redevances en vertu du présent article, elle les publie dans au moins un journal de diffusion nationale, au plus tard huit semaines avant leur entrée en vigueur.

[...]

6. La commission de recours fixera, pour la prise de copies en vertu de l'article 5, paragraphe 6, sous a), une redevance qui n'excède pas le coût de leur réalisation.»

Les faits et la procédure précontentieuse

8 À la suite de deux plaintes adressées à la Commission en 2000 concernant des dispositions législatives irlandaises en matière d'aménagement du territoire alors à l'état de projets, la Commission a demandé aux autorités irlandaises, par lettre du 29 août 2000, de lui faire part de leurs commentaires sur certains aspects desdits projets, notamment celui relatif au paiement d'une redevance comme condition préalable à la prise en considération de l'avis émis par des personnes issues du public dans le cadre des procédures d'autorisation d'aménagements.

9 Après avoir mis l'Irlande en demeure de présenter ses observations sur la compatibilité de telles redevances avec l'exercice du droit de participation du public prévu aux articles 6 et 8 de la directive 85/337, la Commission a, le 23 janvier 2003, émis un avis motivé invitant cet État membre à prendre les mesures nécessaires pour s'y conformer dans un délai de deux mois à compter de sa réception.

10 Estimant que la réponse de l'Irlande audit avis n'était pas satisfaisante, la Commission a introduit le présent recours.

Sur le recours

Argumentation des parties

11 À l'appui de son recours, la Commission fait valoir un seul grief, tiré de la violation de l'article 6 de la directive 85/337 et, par voie de conséquence, de l'article 8 de celle-ci par suite de la soumission, par la réglementation irlandaise, de la participation du public à certaines évaluations des incidences sur l'environnement au paiement préalable de redevances de participation.

12 Dans la motivation de ce grief, la Commission fonde la violation dudit article 6 sur quatre arguments.

13 En premier lieu, elle relève qu'aucune disposition expresse de la directive 85/337 n'autorise la perception de telles redevances, alors que d'autres directives dans des matières voisines, telles que la directive 90/313/CEE du Conseil, du 7 juin 1990, concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement (JO L 158, p. 56), autorisent expressément la perception d'une redevance.

14 En deuxième lieu, selon la Commission, la perception de telles redevances est contraire à l'économie et à la finalité de la directive 85/337, laquelle vise à compléter les évaluations des incidences sur l'environnement par des informations appropriées, dans la mesure où l'exigence d'acquitter ces redevances dans le cadre des procédures d'autorisation d'aménagements peut avoir pour effet soit de dissuader le public, qui constitue l'une des sources d'information primordiales, de participer au processus décisionnel, soit de rendre sa participation plus difficile.

15 En troisième lieu, d'après la Commission, la formulation de l'article 6, paragraphes 2 et 3, de la directive 85/337 n'autorise pas l'interprétation qu'en prône l'Irlande. La Commission estime à cet égard que l'imposition de redevances de participation à titre de «modalités» de la consultation du public ne peut être considérée comme participant de ce qui est raisonnablement nécessaire pour donner effet à l'article 6, paragraphe 2, de cette directive.

16 En quatrième lieu, la Commission considère que, en imposant lesdites redevances, l'Irlande a créé, effectivement ou potentiellement, un obstacle à l'exercice des droits conférés au public par l'article 6, paragraphe 2, de la directive 85/337, notamment pour des personnes ayant des revenus modiques.

17 La violation de l'article 8 de ladite directive dériverait du fait que, en imposant le paiement de redevances de participation prohibées par l'article 6 de la même directive, l'Irlande ne garantirait pas la prise en considération, dans les procédures d'autorisation de projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, des avis émanant des personnes issues du public qui ne sont pas en mesure de payer des droits de participation.

18 Dans son mémoire en défense, l'Irlande conteste chacun des arguments avancés par la Commission à l'appui du grief tiré de la violation de l'article 6 de la directive 85/337.

19 S'agissant du premier argument, l'Irlande considère que, puisque la base légale de ladite directive est l'article 235 du traité CEE (devenu article 235 du traité CE, lui-même devenu article 308 CE), les limites de la compétence communautaire et l'étendue de celle-ci sont déterminées par les termes exprès de cette directive. Les interdictions qui n'y figurent pas explicitement ne pourraient donc pas en être

déduites. Le principe de subsidiarité dans l'exercice des compétences communautaires et la marge discrétionnaire dont les États membres disposent lors de la transposition d'une directive conforteraient cette thèse.

20 Quant à l'argument selon lequel les redevances de participation prévues par la législation irlandaise sont contraires à l'objectif et à l'esprit de la directive 85/337, l'Irlande fait valoir que leur instauration n'est pas en opposition avec le principe de participation du public établi par cette directive, mais vise au contraire à faciliter cette participation dans la mesure où elle permet aux autorités locales de recevoir une contribution aux coûts de gestion du système d'information et de consultation du public.

21 En ce qui concerne le troisième argument de la Commission, l'Irlande relève que le libellé de l'article 6, paragraphe 3, de la directive 85/337 habilite en particulier les États membres à définir les modalités d'information et de consultation du public, et soutient qu'il appartient à la Commission de démontrer que ces modalités telles qu'établies par un État membre empêchent la réalisation de l'objectif de ladite directive.

22 Quant au dernier argument avancé par la Commission, l'Irlande conteste que les redevances en cause puissent constituer un obstacle pour des personnes ayant des revenus modiques, soulignant qu'elles sont perçues à des fins administratives et qu'elles sont raisonnables, tant dans leur principe qu'au regard de leur montant.

23 Enfin, puisque le manquement à l'article 8 de la directive 85/337 dénoncé par la Commission est exclusivement déduit de la prétendue violation de l'article 6 de cette directive du fait de l'imposition des redevances de participation en cause, cette allégation devrait également être rejetée à la suite de la constatation de l'inexistence d'une violation dudit article 6.

Appréciation de la Cour

24 Dans le cadre de la violation alléguée de l'article 6 de la directive 85/337, la Commission soulève, en premier lieu, l'argument selon lequel l'Irlande ne serait habilitée à percevoir une redevance que si la directive le prévoyait expressément. Une telle thèse ne peut pas être retenue.

25 En effet, aux termes de l'article 249, troisième alinéa, CE, «[une] directive lie tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens».

26 Cette disposition doit être interprétée en ce sens que les États membres sont obligés, lors de la transposition d'une directive, d'assurer le plein effet de celle-ci, tout en disposant d'une ample marge d'appréciation quant au choix des moyens (voir, en ce sens, arrêt du 25 juillet 1991, Emmott, C-208/90, Rec. p. I-4269, point 18).

27 En particulier, l'argument que tire la Commission de la circonstance que, dans des matières voisines, tant la directive 90/313 que la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil, du 28 janvier 2003, concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313 (JO L 41, p. 26), prévoient expressément à leur article 5 que les États membres peuvent imposer de telles redevances, n'est pas pertinent. Il suffit en effet de relever, à l'instar de M^{me} l'avocat général au point 34 de ses conclusions, que le fait que, selon une autre directive, la perception de redevances est expressément autorisée ne saurait fonder une présomption générale selon laquelle le législateur communautaire n'a voulu autoriser des taxes que lorsqu'il le prévoit expressément.

28 Il s'ensuit que la thèse de la Commission selon laquelle l'Irlande ne peut pas exiger le paiement des redevances litigieuses dans la mesure où la directive 85/337 ne contient aucune disposition expresse autorisant la perception de redevances de participation est inconciliable avec la liberté de choix qui découle de l'article 249, troisième alinéa, CE.

29 Ce premier argument ne peut donc pas être accueilli.

30 Par son troisième argument, qu'il convient d'analyser en deuxième lieu, la Commission soutient que l'Irlande, en établissant les redevances de participation en cause au titre de «modalité» de consultation du public, a outrepassé la marge d'interprétation qu'autorise l'article 6, paragraphes 2 et 3, de la directive 85/337. Ainsi, elle suggère d'évaluer la validité de la mesure litigieuse à la lumière de sa nécessité afin de donner effet à ces dispositions.

31 Il ressort de l'article 6, paragraphe 2, de ladite directive que les États membres doivent veiller à ce que le public concerné ait la possibilité d'exprimer son avis avant qu'une autorisation pour un projet ne soit délivrée. Aux termes de son paragraphe 3, chaque État membre a le pouvoir de définir les modalités de cette consultation. À cet égard, ce paragraphe énumère une série de facultés ouvertes aux États membres, sans que cette énumération ait un caractère exhaustif, ainsi qu'il résulte du terme «notamment».

32 Ce libellé indique que le législateur communautaire a voulu non pas limiter les pouvoirs des États membres dans le cadre de la détermination des modalités de

consultation du public, mais, au contraire, reconnaître à ceux-ci une large marge d'appréciation dans la définition desdites modalités.

33 Dans le cadre de cette définition, il est en principe loisible aux États membres d'imposer une redevance de participation telle que celle en cause à condition toutefois que celle-ci ne soit pas de nature à constituer un obstacle à l'exercice des droits de participation découlant de l'article 6 de la directive 85/337.

34 Dans cette perspective, la thèse de la Commission, selon laquelle l'imposition des redevances en cause ne serait pas nécessaire pour donner effet à l'article 6, paragraphe 2, de la directive 85/337, n'est pas pertinente. En effet, ladite directive n'assujettit pas l'exercice par les États membres du pouvoir d'appréciation qui leur est conféré par son article 6, paragraphe 3, à un critère de nécessité.

35 Dans le cadre de ses deuxième et quatrième arguments, qu'il y a lieu d'examiner conjointement, la Commission fait valoir que les redevances en cause sont contraires à l'économie et à la finalité de la directive 85/337, dans la mesure où elles feraient obstacle à l'exercice des droits conférés au public par cette directive.

36 Le sixième considérant de la directive 85/337 énonce que l'évaluation préalable des incidences sur l'environnement de certains projets s'effectue «sur la base de l'information appropriée fournie par le maître d'ouvrage et éventuellement complétée par les autorités et par le public susceptibles d'être concernés par le projet».

37 Il ressort de ce considérant, tout comme de l'article 6, paragraphe 2, de ladite directive, qu'un des objectifs de celle-ci est de permettre au public concerné d'exprimer son avis dans le cadre des procédures d'autorisation des projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

38 À cet égard, il y a lieu de constater que l'article 6, paragraphe 3, de la directive 85/337 permet que les États membres soumettent la participation du public concerné par le projet à certaines conditions. Ainsi, selon ladite disposition, les États membres peuvent définir les modalités d'information et de consultation, et notamment déterminer quel est le public concerné ainsi que détailler la façon dont ledit public peut être informé et consulté.

39 Par ailleurs, et contrairement à ce qui a été soutenu par la Commission, cette approche se voit renforcée par la réglementation dans des domaines étroitement liés à la directive 85/337.

40 Ainsi, tant la directive 90/313 que la directive 2003/4 font état, respectivement à leurs sixième et huitième considérants, de la nécessité de garantir à toute personne physique ou morale de la Communauté européenne le droit d'accès aux informations environnementales détenues par les autorités publiques ou pour le compte de celles-ci.

41 L'article 5 de chacune desdites directives prévoit que les États membres peuvent subordonner la communication de l'information au paiement d'une redevance sans

toutefois que celle-ci puisse excéder un montant raisonnable. Ces réglementations démontrent que, dans l'esprit du législateur communautaire, la perception d'une redevance d'un montant raisonnable n'est pas incompatible avec la garantie d'accès aux informations.

42 Il résulte de tout ce qui précède que la perception d'une redevance administrative n'est pas, en soi, incompatible avec la finalité de la directive 85/337.

43 Si la directive 85/337 ne s'oppose pas à des redevances telles que celles qu'impose la réglementation nationale en cause dans la présente affaire, celles-ci ne sauraient toutefois être fixées à un niveau tel qu'elles seraient de nature à empêcher ladite directive de déployer son plein effet, conformément à l'objectif qu'elle poursuit (voir, en ce sens, arrêt du 8 mars 2001, Commission/France, C-97/00, Rec. p. I-2053, point 9).

44 Tel serait le cas si, à cause de son montant, une redevance était de nature à constituer un obstacle à l'exercice des droits de participation découlant de l'article 6 de la directive 85/337.

45 À cet égard, s'agissant du montant des redevances en cause, à savoir 20 euros dans le cadre des procédures devant les autorités locales et 45 euros au niveau de la commission de recours, ce montant ne saurait être considéré comme constituant un tel obstacle. La Commission n'a par ailleurs pas pu infirmer l'argument de l'Irlande selon lequel le niveau dudit montant est justifié au regard des coûts administratifs générés par le traitement des observations des personnes concernées.

46 Eu égard à ces considérations, les arguments de la Commission selon lesquels les redevances en cause seraient contraires à l'économie et à la finalité de la directive 85/337 doivent être écartés.

47 Enfin, la Commission conteste encore la validité des redevances en cause du fait que la loi de 2000 habilite le ministre compétent et la commission de recours à fixer le montant de celles-ci sans restreindre ou définir davantage l'exercice de cette compétence.

48 À cet égard, il suffit d'indiquer qu'une telle délégation relève, en principe, du droit national et n'est en soi pas critiquable au vu de la directive 85/337. Toutefois, les montants arrêtés dans l'exercice de cette délégation doivent être compatibles avec ladite directive. Or, ainsi qu'il a déjà été constaté, l'examen des arguments avancés par la Commission n'a pas révélé que tel n'est pas le cas s'agissant du montant des redevances qui font l'objet de la présente affaire.

49 Dans ces conditions, il y a lieu de considérer que le grief tiré de la violation de l'article 6 de la directive 85/337 est, dans son ensemble, dépourvu de fondement.

50 L'allégation de violation de l'article 8 de ladite directive étant exclusivement fondée sur la violation de son article 6, il s'impose de conclure que le manquement n'est également pas établi à cet égard.

Sur les dépens

51 En vertu de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. L'Irlande ayant conclu à la condamnation de la Commission et cette dernière ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens.

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

1) Le recours est rejeté.

2) La Commission des Communautés européennes est condamnée aux dépens.

Signatures