ARRÊT DE LA COUR (sixième chambre)
18 juin 1998 *

Dans l'affaire C-81/96,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CE, par le Nederlandse Raad van State (Pays-Bas) et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

Burgemeester en wethouders van Haarlemmerliede en Spaarnwoude e.a.

et

Gedeputeerde Staten van Noord-Holland,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation 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),

LA COUR (sixième chambre),

composée de MM. H. Ragnemalm, président de chambre, G. F. Mancini, P. J. G. Kapteyn, J. L. Murray et K. M. Ioannou (rapporteur), juges,

* Langue de procédure: le néerlandais.

avocat général: M. J. Mischo,
greffier: M. H. A. Rühl, administrateur principal,

considérant les observations écrites présentées:

— par les Burgemeester en wethouders van Haarlemmerliede en Spaarnwoude,

— par les Burgemeester en wethouders van Amsterdam,

— pour M. Schuitemaker e.a., par M. L. D. H. Hamer, avocat au barreau d'Amsterdam,

— par les Gedeputeerde Staten van Noord-Holland,

— pour le gouvernement néerlandais, par M. J. G. Lammers, conseiller juridique remplaçant au ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent,

— pour le gouvernement autrichien, par M. W. Okresek, Ministerialrat à la chancellerie, en qualité d'agent,

— pour la Commission des Communautés européennes, par M. H. van Lier, conseiller juridique, en qualité d'agent, assisté de M. J. Stuyck, avocat au barreau de Bruxelles,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les observations orales des Burgemeester en wethouders van Amsterdam, représentés par M. B. ter Haar, avocat au barreau d'Amsterdam, de M. Schuitemaker e.a., représentés par M. L. D. H. Hamer, des Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, représentés par M. S. E. Bakker, fonctionnaire, en qualité d'agent, du gouvernement néerlandais, représenté par M. J. S. van den Oosterkamp, conseiller juridique adjoint au ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent, et de la Commission, représentée par MM. H. van Lier et J. Stuyck, à l'audience du 22 janvier 1998,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 5 mars 1998,

rend le présent

Arrêt

1 Par ordonnance du 12 mars 1996, parvenue à la Cour le 18 mars suivant, le Nederlandse Raad van State a posé, en application de l'article 177 du traité CE, une question préjudicielle relative à l'interprétation 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, ci-après la « directive »).

2 Cette question a été posée dans le cadre de recours introduits par plusieurs intéressés à l'encontre de la décision du 18 mai 1993 par laquelle les conseillers provinciaux de Hollande du Nord ont approuvé le plan d'aménagement du territoire intitulé « Ruigoord 1992 », adopté par le conseil communal de Haarlemmerliede en Spaarnwoude le 21 septembre 1992, en application de la Wet op de Ruimtelijke Ordening (*Stbl.* 1962, p. 286, ci-après la « loi sur l'aménagement du territoire »). Le recours était fondé sur le fait que l'autorisation du plan en question n'avait pas été précédée d'une évaluation des incidences sur l'environnement, conformément aux exigences de la directive.

3 Il ressort du dossier que le plan « Ruigoord 1992 » concerne un domaine d'une superficie d'environ 6,5 km^2, sur lequel il prévoit principalement la création d'un port et d'une zone industrielle prolongeant la zone portuaire occidentale d'Amsterdam située à l'est du domaine en question.

4 Les aménagements prévus par ce plan figuraient déjà dans le plan d'aménagement « Landelijk gebied 1968 », ainsi que dans les plans régionaux « Amsterdam-Noordzeekanaalgebied 1979 » et « Amsterdam-Noordzeekanaalgebied 1987 », dont la réalisation n'est jamais allée au-delà du remblayage au moyen de sable d'une partie du périmètre concerné à la fin des années 60. L'autorisation de ces plans n'avait pas été précédée d'une évaluation des incidences sur l'environnement, correspondant aux exigences de la directive.

5 Le plan d'aménagement « Ruigoord 1984 », arrêté par le conseil communal de Haarlemmerliede en Spaarnwoude le 25 septembre 1984, affectait la majeure partie du domaine en question à des fins récréatives. Ce plan a été en grande partie refusé par décision des conseillers provinciaux de Hollande du Nord, du 5 mars 1985. L'objectif du plan d'aménagement « Ruigoord 1992 » est de remplacer le plan d'aménagement « Landelijk gebied 1968 ».

6 Selon son article 1er, paragraphe 1, la directive concerne l'évaluation des incidences sur l'environnement des projets publics et privés susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

7 Aux termes de l'article 1er, paragraphe 2, on entend par projet « la réalisation de travaux de construction ou d'autres installations ou ouvrages » et « d'autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, y compris celles destinées à l'exploitation des ressources du sol ». Conformément à la même disposition, on entend par autorisation « la décision de l'autorité ou des autorités compétentes qui ouvre le droit du maître d'ouvrage de réaliser le projet ».

8 L'article 2, paragraphe 1, de la directive dispose:

« 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. »

9 Il ressort de l'article 4 de la directive, lu en combinaison avec l'annexe I, point 8, que doivent être soumis à une évaluation les projets concernant les ports de commerce maritime ainsi que les voies navigables et les ports de navigation intérieure permettant l'accession de bateaux supérieurs à 1 350 tonnes.

10 Conformément à l'article 12, paragraphe 1, de la directive, les États membres devaient prendre les mesures nécessaires pour s'y conformer dans un délai de trois ans à compter de sa notification. Étant donné que la directive a été notifiée aux États membres le 3 juillet 1985, ce délai est venu à expiration le 3 juillet 1988.

11 La directive a été transposée dans l'ordre juridique néerlandais, notamment, par le Besluit milieu-effectrapportage, du 20 mai 1987 (arrêté relatif à l'établissement d'un rapport des incidences sur l'environnement, *Stbl.* 1987, p. 278, ci-après l'« arrêté MER »). Cet arrêté indique les projets (appelés « activités ») qui nécessitent une étude environnementale. Ainsi, la construction d'un port à usage civil pour la navigation intérieure ou pour la navigation maritime y est qualifiée d'« activité » lorsqu'il s'agit d'un port permettant l'accession de bateaux de 1 350 tonnes ou plus, de sorte que l'adoption d'un plan ou d'un plan d'aménagement qui prévoit pour la première fois la possibilité de construire un tel port doit être précédée d'une étude environnementale.

12 L'article 9, paragraphe 2, de l'arrêté MER prévoit toutefois que l'établissement d'un rapport des incidences sur l'environnement n'est pas obligatoire dans le cas où une « activité » au sens de l'arrêté a déjà été reprise dans un plan de restructuration ou d'occupation des sols en vigueur ou dans un plan régional en vigueur.

13 Selon les articles 10, paragraphe 1, et 28, paragraphe 1, de la loi sur l'aménagement du territoire, les plans d'aménagement du territoire sont adoptés par les conseils communaux, puis soumis à l'approbation des conseillers provinciaux. Ceux-ci peuvent par ailleurs obliger le conseil communal à arrêter ou à revoir un plan d'aménagement.

14 La juridiction nationale saisie constate que, en application de l'arrêté MER, l'évaluation des incidences sur l'environnement, qui, en principe, aurait dû précéder le plan litigieux, n'était pas obligatoire, étant donné que ce dernier était repris de plans d'aménagement antérieurs.

15 Éprouvant des doutes quant à la compatibilité de cette réglementation avec la directive, le Nederlandse Raad van State a sursis à statuer et posé à la Cour la question préjudicielle suivante:

« 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, permet-elle l'autorisation d'un projet cité à l'annexe I de la directive sans que cette autorisation ait été précédée d'une étude environnementale, au sens de la directive, lorsque l'autorisation en question concerne un projet qui avait déjà obtenu une autorisation avant le 3 juillet 1988, mais qu'il n'a pas été fait usage de cette dernière autorisation et qu'elle n'a pas été précédée d'une étude environnementale qui respecte les exigences posées à cet égard par la directive? »

16 Par cette question, la juridiction nationale demande en substance si la directive doit être interprétée en ce sens qu'elle permet à un État membre de dispenser des obligations concernant l'évaluation des incidences sur l'environnement les projets repris dans son annexe I lorsque

— ces projets avaient déjà fait l'objet d'une autorisation avant le 3 juillet 1988, date d'expiration du délai de transposition de la directive,

— l'autorisation n'avait pas été précédée d'une étude environnementale correspondant aux exigences de la directive et n'a pas été utilisée, et

— une nouvelle procédure d'autorisation est formellement engagée après le 3 juillet 1988.

17 Les requérants au principal soutiennent que l'approbation d'un plan d'aménagement du territoire constitue une décision qui donne aux autorités un titre leur permettant de passer à l'exécution du projet. Elle équivaudrait donc à une autorisation au sens de l'article 1er, paragraphe 2, de la directive. Dès lors qu'il dispenserait les autorités nationales de procéder à une évaluation des effets produits sur l'environnement par des plans qui devraient être soumis à une telle évaluation, l'arrêté MER serait contraire à la directive et devrait demeurer inapplicable en tant que loi nationale contraire à celle-ci.

18 Selon le gouvernement autrichien et la Commission, l'obligation d'évaluation des incidences sur l'environnement ne concerne que les projets donnant lieu à l'octroi d'une autorisation. Or, les approbations des plans d'aménagement du territoire ne comporteraient en principe aucune disposition octroyant à un maître d'ouvrage déterminé le droit de réaliser le projet en question. Ne pouvant être considérées

comme des autorisations au sens de l'article 1er, paragraphe 2, de la directive, elles n'engendreraient pas l'obligation d'établir une évaluation des incidences sur l'environnement.

19 Le gouvernement néerlandais fait valoir en revanche que, dès lors que son objectif est de remplacer le plan « Landelijk gebied 1968 », le plan litigieux constitue une simple prorogation de ce dernier qui avait déjà été autorisé et était devenu irrévocable. Or, un tel cas, où l'autorisation relative à des projets repris dans l'annexe I de la directive a été accordée avant l'échéance du délai de transposition de celle-ci mais où, pour d'autres raisons formelles ou matérielles, une nouvelle autorisation s'impose, relèverait de la compétence des États membres. L'obligation d'effectuer une étude environnementale conformément aux exigences de la directive ne serait donc pas applicable.

20 A titre liminaire, il convient de relever que c'est à la juridiction nationale qu'il appartient de déterminer, dans chaque cas d'espèce et sur la base de la réglementation nationale applicable, si l'approbation d'un plan d'aménagement du territoire comporte une autorisation au sens de l'article 1er, paragraphe 2, de la directive, à savoir une décision de l'autorité compétente ouvrant le droit au maître d'ouvrage de réaliser le projet en question.

21 En l'occurrence, il ressort clairement de l'ordonnance de renvoi que la juridiction nationale tient pour acquis que les approbations des plans en question comportent une telle autorisation.

22 Afin de répondre à la question de la juridiction nationale, il y a lieu d'observer que, conformément à la jurisprudence de la Cour, rien dans la directive ne permet de l'interpréter comme autorisant les États membres à exempter de l'obligation d'évaluation des incidences sur l'environnement les projets dont les procédures d'autorisation ont été engagées après la date du 3 juillet 1988 (arrêt du 9 août 1994, Bund Naturschutz in Bayern e.a., C-396/92, Rec. p. I-3717, point 18). Il s'ensuit que, pour de tels projets, le principe énoncé à l'article 2, paragraphe 1, de la directive,

selon lequel les projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement doivent être soumis à une évaluation environnementale, doit être respecté.

23 Toutefois, étant donné que la directive ne prévoit pas de règle transitoire concernant les projets dont la procédure d'autorisation a été engagée avant le 3 juillet 1988 et est toujours en cours à cette date, la Cour a jugé que le principe précité n'est pas applicable dans les cas où la date d'introduction formelle de la demande d'autorisation d'un projet se situe avant le 3 juillet 1988. La Cour a en effet considéré que ce critère formel était le seul qui soit conforme au principe de la sécurité juridique et permette de préserver l'effet utile de la directive (arrêt du 11 août 1995, Commission/Allemagne, C-431/92, Rec. p. I-2189, point 32).

24 La raison de cette considération est que la directive vise dans une large mesure des projets d'une envergure certaine, dont la réalisation nécessite très souvent une longue période de temps. Ainsi, il ne serait pas opportun que des procédures, déjà complexes au niveau national et formellement entamées avant la date d'expiration du délai de transposition de la directive, soient alourdies et retardées du fait des exigences spécifiques imposées par celle-ci, et que des situations déjà formées en soient affectées.

25 Les circonstances de l'espèce ne concernent cependant pas une procédure d'autorisation relative à un projet devant être soumis à une évaluation, formellement engagée avant le 3 juillet 1988 et étant toujours en cours à cette date. Au contraire, il s'agit en l'occurence d'une demande introduite après le 3 juillet 1988 et qui tend à obtenir une nouvelle autorisation pour un projet du type mentionné à l'annexe I de la directive et reprenant les aménagements prévus par un projet ayant fait l'objet, plusieurs années, voire des décennies, auparavant, d'une autorisation sans qu'ait été réalisée une étude environnementale correspondant aux exigences de la directive. Toutefois, le processus de réalisation du projet en question, dont le maître d'ouvrage est une autorité publique, n'a pratiquement pas été entamé.

26 Dans un tel cas, les considérations qui ont amené la Cour à reconnaître la non-application du principe de l'évaluation environnementale dans l'arrêt Commission/Allemagne, précité, pourraient d'autant moins être transposées que la nouvelle procédure d'autorisation est ouverte aux voies de recours prévues par le droit national.

27 Il en résulte que, lorsque, comme en l'espèce au principal, pour des raisons inhérentes à la réglementation nationale applicable, une nouvelle procédure est formellement engagée après le 3 juillet 1988, cette nouvelle procédure doit être soumise aux obligations d'évaluation environnementale résultant de la directive. Toute autre solution serait contraire au principe d'évaluation concernant les incidences sur l'environnement de certains projets importants, énoncé à l'article 2 de la directive, et risquerait de compromettre l'effet utile de celle-ci.

28 Il y a lieu, dès lors, de répondre à la juridiction de renvoi que la directive doit être interprétée en ce sens qu'elle ne permet pas à un État membre de dispenser des obligations concernant l'évaluation des incidences sur l'environnement les projets repris dans son annexe I lorsque

— ces projets avaient déjà fait l'objet d'une autorisation avant le 3 juillet 1988, date d'expiration du délai de transposition de la directive,

— l'autorisation n'avait pas été précédée d'une étude environnementale correspondant aux exigences de la directive et n'a pas été utilisée, et

— une nouvelle procédure d'autorisation est formellement engagée après le 3 juillet 1988.

Sur les dépens

29 Les frais exposés par les gouvernements néerlandais et autrichien, ainsi que par la Commission, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (sixième chambre),

statuant sur la question à elle soumise par le Nederlandse Raad van State, par ordonnance du 12 mars 1996, dit pour droit:

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, doit être interprétée en ce sens qu'elle ne permet pas à un État membre de dispenser des obligations concernant l'évaluation des incidences sur l'environnement les projets repris dans son annexe I lorsque

— ces projets avaient déjà fait l'objet d'une autorisation avant le 3 juillet 1988, date d'expiration du délai de transposition de la directive,

— **l'autorisation n'avait pas été précédée d'une étude environnementale correspondant aux exigences de la directive et n'a pas été utilisée, et**

— **une nouvelle procédure d'autorisation est formellement engagée après le 3 juillet 1988.**

Ragnemalm Mancini Kapteyn

Murray Ioannou

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 18 juin 1998.

Le greffier

R. Grass

Le président de la sixième chambre

H. Ragnemalm