# CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
# M. DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER
## présentées le 14 juillet 2005 [1]

1. La Commission des Communautés européennes demande à la Cour, en application de l'article 226 CE, de déclarer que le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 2, paragraphe 1, et 4, 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 [2].

2. L'État membre défendeur admet que sa législation urbanistique peut générer des situations contraires à la directive précitée, reconnaissance qui aurait permis de trancher le litige sans conclusions de l'avocat général, en dépit de l'intensité du débat qui s'est instauré, mais a été sans incidence sur les prétentions de la Commission.

## I — La directive 85/337

3. Ladite directive [3] vise à éviter la détérioration de l'environnement en limitant préalablement les conséquences de tout *projet* (premier et sixième considérants; article 1er, paragraphe 1).

4. Cette notion vise la réalisation de travaux de construction ou d'autres installations ou ouvrages, d'autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, y compris celles destinées à l'exploitation des ressources du sol. Le *maître d'œuvre* est la personne qui présente une demande d'autorisation concernant un projet privé ou l'autorité publique à l'origine du projet. Enfin, l'autorisation est la décision qui ouvre le droit du maître d'ouvrage de réaliser le projet (article 1er, paragraphe 2, de la directive).

1 — Langue originale: l'espagnol.

2 — JO L 175, p. 40.

3 — La rédaction applicable à la présente affaire résulte de la modification apportée par la directive 97/11/CE du Conseil, du 3 mars 1997 (JO L 73, p. 5).

5. En vertu de l'article 2, paragraphe 1:

«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 procédure de demande d'autorisation et à une évaluation en ce qui concerne leurs incidences. Ces projets sont définis à l'article 4.»

6. Cette dernière disposition prévoit que:

«1. Sous réserve de l'article 2 paragraphe 3 [4], les projets énumérés à l'annexe I sont soumis à une évaluation, conformément aux articles 5 à 10.

2. Sous réserve de l'article 2, paragraphe 3, les États membres déterminent, pour les projets énumérés à l'annexe II:

a) sur la base d'un examen cas par cas,

ou

b) sur la base des seuils ou critères fixés par l'État membre,

si le projet doit être soumis à une évaluation conformément aux articles 5 à 10.

Les États membres peuvent décider d'appliquer les deux procédures visées aux points a) et b).

3. Pour l'examen cas par cas ou la fixation des seuils ou critères fixés en application du paragraphe 2, il est tenu compte des critères de sélection pertinents fixés à l'annexe III.

4. Les États membres s'assurent que les décisions prises par les autorités compétentes en vertu du paragraphe 2 sont mises à la disposition du public.»

4 — Ce paragraphe permet d'écarter l'application de la directive dans des cas exceptionnels.

## II — La législation britannique

7. Le Town and Country Planning Act 1990, modifié par la Planning and Compensation Act 1991, régit l'aménagement du territoire.

8. C'est uniquement si l'on possède un permis qu'il est possible de réaliser dans le sol ou le sous-sol des travaux de construction, d'ingénierie ou miniers et de modifier l'affectation des bâtiments ou d'autres immeubles. Son octroi incombe aux organes locaux chargés de l'urbanisme et est assorti d'une possibilité de recours devant le Secretary of State, qui est à son tour compétent pour intervenir à titre supplétif en cas de silence et se saisir des demandes présentées (articles 55, 57, 77 et 78).

9. La section VII de la loi précitée concerne les pouvoirs dont disposent les autorités municipales pour remédier aux interventions contraires au projet, en particulier aux travaux exécutés sans permis ou sans respecter les conditions et réserves auxquelles son octroi a été subordonné, ces comportements étant qualifiés d'infraction par l'article 171 A. Le Secretary of State dispose aussi de ces pouvoirs qui sont de nature discrétionnaire [5].

10. La mise en demeure évoquée par l'article 172 est la principale mesure coercitive, soumise au contrôle du Secretary of State à la demande des intéressés qui peuvent invoquer, notamment, la raison visée à l'article 174, paragraphe 2, sous d), au motif que, lorsque la mesure a été adoptée, ils n'étaient soumis à aucune disposition comminatoire.

11. Ce moyen de recours constitue un corollaire de l'article 171 B qui interdit les mises en demeure pour rétablir la légalité après l'expiration d'une période de quatre ans depuis que les opérations ont été réalisées sans permis ou depuis le changement indu de destination d'un immeuble pour le transformer en logements (paragraphes 1 et 2) ou d'un délai de dix ans dans le cas d'une autre infraction éventuelle (paragraphe 3).

12. Les certificats de légalité des aménagements (Lawful Development Certificates, ci-après les «LDC») s'inscrivent dans ce cadre et sont régis par l'article 191 du Town and Country Planning Act 1990.

13. Le paragraphe 1 de cette disposition concerne le droit de s'assurer de la légalité de l'utilisation des immeubles, des opérations qui ont été réalisées sur, au-dessus ou sous le sol, ou de tout autre fait contraire aux

5 — Le gouvernement du Royaume-Uni a indiqué (paragraphe 34 du mémoire en défense) que le Parlement avait rejeté des amendements au Planning and Compensation Act 1991, qui auraient transformé cette faculté en obligation.

conditions ou aux réserves imposées lors de l'octroi d'un permis, en identifiant le bien et en décrivant les autres circonstances pertinentes.

14. En vertu du paragraphe 2, ces actes et opérations sont réputés légaux à condition que:

«a) aucune mesure coercitive ne peut plus être mise en œuvre à leur encontre (soit parce qu'elles ne constituaient pas un aménagement ou ne nécessitaient ni autorisation ni permis, soit parce que la mise en œuvre de mesures coercitives est prescrite ou pour tout autre motif); et

b) elles ne sont pas contraires aux exigences d'une mise en demeure ayant force obligatoire à la date à laquelle la demande est formée» [6].

15. Le paragraphe 3 fait de même dans des termes similaires pour tout acte enfreignant les modalités d'octroi d'un permis si le délai de réaction de l'administration a expiré ou s'il n'est pas contraire aux exigences d'une mise en demeure ayant force obligatoire.

16. De son côté, le paragraphe 4 prévoit la délivrance obligatoire d'un LDC lorsque les informations fournies par le demandeur établissent la «légalité» de l'opération qu'elles concernent, qui est réputée irréfragable en vertu du paragraphe 6. Conformément au paragraphe 7, le certificat produit les mêmes effets que certaines autorisations [7].

## III — La procédure administrative préalable

17. À l'occasion d'une plainte relative à un chantier de démolition automobile, qui fonctionnait sans permis et avait fait l'objet d'un premier LDC délivré en 1993 et d'un deuxième pour une installation plus grande, adopté en 1998, la Commission a eu connaissance du système britannique décrit aux points précédents des présentes conclusions.

6 — Note sans objet dans la version française.

7 — Il se réfère aux permis visés aux articles 3 (3) du Caravan Sites and Control of Development Act 1960, 5 (2) du Control of Pollution Act 1974, et 36 (2) de l'Environmental Protection Act 1990.

18. Elle a adressé une lettre au gouvernement du Royaume-Uni le 8 février 2001, en lui demandant des explications sur ce système, qu'elle a obtenues le 31 août suivant dans un document dont elle a déduit que l'obtention d'un LDC contournait la procédure d'autorisation instaurée par la directive 85/337, de sorte qu'elle a accordé, le 23 octobre de la même année, au gouvernement en cause un délai de deux mois pour qu'il lui fournisse les explications adéquates.

19. N'étant pas convaincue par les justifications avancées le 19 décembre 2001, la Commission a adopté un an plus tard un avis motivé en invitant le Royaume-Uni à adopter les mesures nécessaires pour mettre sa législation en conformité avec les exigences du droit communautaire.

20. Les autorités britanniques ont répondu le 3 avril 2003 en admettant l'existence théorique d'une lacune dans leur réglementation et en s'engageant à adopter les mesures nécessaires pour la combler, tout en soutenant qu'elle n'avait pas été causée par l'octroi d'un LDC, mais bien par l'attitude des autorités locales qui, usant de leur pouvoir discrétionnaire, peuvent demeurer passives face à une activité contraire à l'aménagement du territoire (points 17 à 25).

## IV — Les prétentions des parties et la procédure devant la Cour de justice

21. Le 26 février 2004, la Commission a introduit le présent recours en application de l'article 226, dernier alinéa, CE parce qu'elle considérait que la réponse reçue n'était pas satisfaisante et que les mesures annoncées ne lui avaient pas été notifiées. Elle conclut donc à ce que la Cour de justice déclare que le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord a méconnu les obligations découlant des articles 2, paragraphe 1, et 4 de la directive 85/377, cet État membre contestant cette prétention.

22. Les représentants des parties ont confirmé leurs positions respectives lors de l'audience qui a eu lieu le 30 juin 2005.

## V — L'analyse du manquement contesté

23. La directive 85/337 vise à ce que tout projet susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement soit soumis, avant d'être autorisé, à une évaluation [8], en distinguant deux étapes. La première

8 — Comme on peut le déduire des arrêts du 16 septembre 1999, WWF e.a. (C-435/97, Rec. p. I-5613, point 45), et du 7 janvier 2004, Wells (C-201/02, Rec. p. I-723, point 42).

consiste à savoir si les travaux planifiés peuvent avoir des conséquences notables sur l'environnement; dans la seconde, il est procédé à l'évaluation de ces incidences conformément aux articles 5 à 10 de la directive [9].

24. En vertu d'une présomption légale, il existe des projets qui affectent toujours de façon notable l'écosystème, de sorte qu'il y a toujours lieu d'évaluer leur impact. Il s'agit de ceux visés à l'annexe I de la directive, auxquels se réfère l'article 1er, paragraphe 4.

25. En revanche, l'incidence d'autres projets ne semble pas aussi claire et il appartient aux États membres de déterminer s'ils doivent respecter la procédure prévue aux articles 5 à 10. Tel est le cas des activités visées à l'annexe II, liste parmi laquelle les États membres indiquent celles qui doivent faire l'objet d'une évaluation, soit au cas par cas, soit en fixant les critères ou les seuils à prendre en compte pour déterminer ces activités, soit en appliquant les deux méthodes, conformément aux critères visés à l'annexe III (articles 4, paragraphe 2, et 3); les États membres disposent donc d'une certaine autonomie pour sélectionner les travaux qui, figurant à l'annexe II, doivent faire l'objet d'une évaluation de leur incidence sur l'environnement.

26. En toute hypothèse, cette faculté est limitée par l'article 2, paragraphe 1, de la directive précitée, qui définit son objectif fondamental, de sorte que les projets ayant un impact notable sont toujours soumis à une évaluation d'incidence [10].

27. En d'autres termes, l'effet utile de la directive 85/337 ne soustrait aucune opération présentant ces caractéristiques à l'évaluation correspondante [11], de sorte que, bien que les pouvoirs publics nationaux disposent d'une marge de manœuvre très large, le droit communautaire interdit ces opérations sans vérification préalable et, le cas échéant, sans évaluation des incidences, en les transformant en fait inattaquable avec l'écoulement du temps.

28. Telle est précisément la façon dont s'applique le régime britannique qui, comme

9 — J'ai exprimé cette idée dans mes conclusions du 8 janvier 2004 présentées dans l'affaire qui a donné lieu à l'arrêt du 10 juin 2004, Commission/Italie (C-87/02, Rec. p. I-5975), en suivant l'avis de l'avocat général Geelhoed dans ses conclusions du 12 juillet 2001 présentées dans l'affaire Commission/Allemagne (C-24/99), qui a été radiée par ordonnance du 18 février 2002.

10 — La même orientation se retrouve dans les arrêts du 24 octobre 1996, Kraaijeveld e.a. (C-72/95, Rec. p. I-5403, point 50); du 22 octobre 1998, Commission/Allemagne (C-301/95, Rec. p. I-6135, point 45); WWF e.a., précité à la note 8, points 36 et 45; du 21 septembre 1999, Commission/Irlande (C-392/96, Rec. p. I-5901, point 64), et Commission/Italie, précité à la note 9, point 44.

11 — Arrêts WWF e.a., précité à la note 8, point 45, et Commission/Italie, précité à la note 9, point 44.

l'illustre l'installation du chantier de démolition automobile en cause et comme l'admet le gouvernement défendeur, a donné naissance à une situation qui est contraire à la directive sans vérification ni évaluation préliminaire de ses incidences et qui est légitimée au fil du temps, de sorte qu'il ne faut pas y remédier.

29. L'analyse du manquement devrait s'arrêter sur ce point, étant donné que le gouvernement du Royaume-Uni a reconnu les faits, mais, dans la mesure où les parties se sont engagées dans un débat aussi intense qu'inutile, je me vois dans l'obligation d'apporter quelques précisions.

30. Peu importe que la cause de l'infraction se situe au moment où les autorités locales, usant de leur pouvoir d'appréciation, sont demeurées inactives ou lorsque le LDC à l'origine du manquement a été délivré; la nature constitutive ou déclarative du certificat en cause revêt même encore moins d'importance. La circonstance décisive réside dans le fait que, pour des raisons d'opportunité, les instances compétentes ont décidé de ne pas intervenir, ce qui a engendré une situation prohibée par la directive 85/337, alors que, quelle que soit l'ampleur des pouvoirs dont dispose l'administration, ils ne peuvent pas aboutir à un résultat opposé à l'objectif central précité de la règle communautaire, énoncé à l'article 2, paragraphe 1.

31. Comme le souligne le gouvernement du Royaume-Uni au paragraphe 89 de son mémoire en défense en rappelant le point 20 de sa réponse à l'avis motivé de la Commission, il ne fait aucun doute que le pouvoir d'appréciation en cause n'est pas absolu parce qu'il confinerait autrement à l'arbitraire. Les organes compétents doivent donc apprécier dans chaque cas s'il convient de mettre fin à l'infraction parce qu'elle affecte de façon intolérable les valeurs de la collectivité ou si, au contraire, l'intérêt général exige le maintien de l'utilisation indue des fonds en cause en dépit de leur incidence négative sur l'environnement. Cette possibilité souligne cependant l'infraction dénoncée par la Commission parce qu'elle génère des situations dans lesquelles, mettant en balance les nécessités en jeu, «l'autorité chargée de l'aménagement du territoire exerce son pouvoir discrétionnaire et n'applique pas les mesures coercitives, [donnant lieu] à une éventuelle violation de la directive» (point 20 in fine de la réponse à l'avis motivé).

32. Le débat ne doit donc pas se concentrer sur le point de savoir si les ordres juridiques nationaux peuvent prévoir un délai de prescription pour les recours dirigés contre des infractions au droit communautaire de telle façon que, une fois expiré, elles ne peuvent plus être dénoncées, ce pouvoir leur étant conféré à titre général comme consé-

quence du principe de sécurité juridique [12]. Il s'agit au contraire de déterminer si, abstraction faite des délais en cause, la réglementation britannique permet que des opérations visées aux deux premières annexes de la directive 85/337 soient réalisées en l'absence de la vérification et de l'autorisation requises; il a déjà été indiqué que cette question appelle sans ambiguïté une réponse affirmative.

33. Lorsqu'une instance qui doit veiller à la légalité des activités urbanistiques ne réagit pas, alors qu'elle sait qu'une installation fonctionne sans avoir été soumise à une analyse de ses incidences sur l'environnement ou lorsque, consciente de leur importance, elle n'exige pas leur évaluation, elle l'autorise tacitement et méconnaît dès ce moment la directive. La circonstance que, du fait de l'écoulement du temps et du respect de la sécurité juridique, il ne faut pas intervenir ne transforme pas en un comportement «légal» ce qui, jusqu'à ce moment, était contraire au droit; cela interdit seulement de remettre le passé en cause pour garantir la stabilité des relations juridiques, l'un des piliers de la vie en société. Cette conséquence ne saurait empêcher que les personnes ayant subi un préjudice en raison du comportement fautif soient indemnisées à un autre titre, comme celui de la responsabilité patrimoniale de l'État responsable du manquement, possibilité que la thèse du gouvernement du Royaume-Uni rendrait impossible.

34. En somme, l'obligation des pays communautaires d'adopter les règles nécessaires à la réalisation du résultat poursuivi par la directive constitue un devoir impératif visé à l'article 249, troisième alinéa, CE, qui incombe à tous les pouvoirs publics, de sorte qu'une législation nationale qui autorise l'administration à demeurer passive en permettant qu'un projet faisant l'objet d'une vérification et d'une évaluation de son incidence sur l'environnement se concrétise méconnaît les articles 2, paragraphe 1, et 4 de la directive, comme l'admet le gouvernement du Royaume-Uni lui-même.

## VI — Dépens

35. Conformément à l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, l'État membre défendeur doit être condamné aux dépens.

12 — En ce sens, l'arrêt du 2 décembre 1997, Fantask e.a. (C-188/95, Rec. p. I-6783), que les parties ont analysé, est un bon exemple.

## VII — Conclusion

36. Eu égard aux considérations qui précèdent, je suggère que la Cour de justice, accueillant le recours:

1) déclare que le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord a méconnu les obligations découlant des articles 2, paragraphe 1, et 4 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, en maintenant en vigueur une législation qui, reconnaissant aux instances locales compétentes un pouvoir d'appréciation pour adopter des mesures coercitives face aux utilisations du sol contraires à l'aménagement du territoire, permet que des projets visés aux annexes I et II de ladite directive soient réalisés sans vérification préalable et, le cas échéant, sans évaluation de leur incidence sur l'environnement;

2) condamne le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord aux dépens.