

Extrait du *JDE* n° 181 de septembre 2011, reproduit avec l'aimable autorisation des éditions Larcier

circulation en Roumanie de véhicules d'occasion achetés dans d'autres États membres.

Tout en reconnaissant la souveraineté des États membres dans l'adoption de mesures fiscales, la Cour indique toutefois que l'objectif que souhaite atteindre l'État roumain pourrait être réalisé de manière plus cohérente en frappant l'ensemble des véhicules mis en circulation en Roumanie. Dès lors, la Cour considère que la mesure est discriminatoire en ce qu'elle est aménagée de façon à décourager la mise en circulation de véhicules d'occasion étrangers sur le territoire national.

4

Un dialectique, mais pour quelles perspectives ?

Alors que la jurisprudence en matière de mesure fiscales automobiles semblait promise à une évolution graduelle, la Cour, dans ce qui peut s'apparenter à une volte-face, introduit un nouveau paradigme, dans sa manière de traiter de la discrimination. La Cour semble vouloir mettre en avant, comme pour célébrer les vingt-cinq ans de l'affaire dite de *l'avoir fiscal*², l'approche qui est la sienne en matière de fiscalité directe.

Pour Hegel, l'esclave est l'être qui, transformant la nature accède immédiatement à l'objet dans son côté passif et actif. Le maître, qui pour sa part ne travaille pas mais fait réaliser, vit immédiatement dans la jouissance de l'objet consommable : il ne connaît que son aspect passif. De la sorte, le maître se rend étranger à son monde, qu'il ne reconnaît plus dans la reconnaissance qu'en fait l'esclave.

L'on est en droit de s'interroger sur les conséquences que ne manquera pas d'avoir cette jurisprudence sur la façon qu'auront les États de dessiner leurs mesures fiscales. L'absence de prévisibilité est préjudiciable tant pour le citoyen que pour les États membres. En effet, suivant les enseignements de la Cour, l'État roumain avait introduit une taxe environnementale touchant, lors de son introduction, plus durement, les véhicules importés, sur la base de critères objectifs prévoyant une dégressivité en fonction de l'ancienneté du véhicule (ce qui n'est pas, d'ailleurs, sans poser quelques questions sur son efficacité). La mesure est jugée discriminatoire par la Cour, tel quel, sans que la Cour ne cherche à se prononcer sur le caractère objectif des critères retenus pour son établissement.

Le maître se rend étranger à son monde... Si la Cour de justice lit Hegel, qu'elle ne craigne pas de revêtir les habits de l'esclave.

Charles-Albert HELLEPUTTE^(*)

(2) C.J., 28 janvier 1986, C-270/83, *Commission c. France*, Rec. [1986], P. 273.

(*) Avocat au barreau de Bruxelles (Mayer Brown International LLP), Assistant, Université catholique de Louvain, Centre de recherche interdisciplinaire « Droit, Entreprise et Société » - Jean Renaud (Crides). L'auteur peut être contacté à l'adresse suivante : chelleputte@mayerbrown.com.

Arrêt « Brussels Hoofdstedelijk Gewest » : l'évaluation des incidences des impacts environnementaux de l'aéroport de Bruxelles-National¹

LA SOUMISSION DE L'EXPLOITATION des aéroports au régime communautaire d'évaluation de leurs incidences environnementales soulève de nombreuses questions d'interprétation tenant notamment à l'allongement des pistes ou au renouvellement des permis d'exploiter dans le cas de l'aéroport de Bruxelles international. Dans son arrêt du 17 mars 2011, la Cour de justice apporte des précisions sur la soumission du renouvellement des permis à ce régime, en invitant le Conseil d'État à apprécier si le projet en question s'insère dans un régime d'autorisation en plusieurs étapes.

1

La directive « évaluation des incidences sur l'environnement »

Sollicité tant par les juridictions nationales que par la Commission, le juge de l'Union est rapidement devenu une figure incontournable du droit de l'environnement, discipline en plein développement. Aussi, la protection de l'environnement occupe-t-elle aujourd'hui une place croissante dans le contentieux communautaire². Qui plus est, en raison de l'enchevêtrement de règles contradictoires, pétries d'ambiguïté, il n'est plus seulement le gardien du temple du droit, il en est aussi devenu l'architecte.

Alors que plusieurs directives en matière de déchets ou de protection de la nature prévoient a priori des obligations relativement floues, la Cour est néanmoins parvenue, au fil des litiges, à en révéler toutes les potentialités, grâce à une interprétation téléologique et systématique de ces textes, faisant prévaloir de la sorte les objectifs de conservation de la nature ou de la préservation de l'environnement sur des interprétations textuelles. À ce titre, une interprétation large des obligations d'évaluation des impacts environnementaux prévaut³. Un effet de contre balancier s'est ainsi dessiné : le peu d'effet contraignant de plusieurs dispositifs fut compensé grâce au recours à la théorie de l'effet utile. Aussi le pouvoir d'appréciation des autorités nationales quant au classement et au choix des régimes de conservation d'écosystèmes vulnérables, est-il circonscrit par la Cour. Cela dit, l'interprétation téléologique, comme on l'observera, rencontre ici ses limites, que la Cour parvient néanmoins à élargir grâce à l'effet utile.

En sus de secréter des normes techniques destinées à tempérer les impacts des polluants (normes d'émission) et à protéger les milieux (objectifs de qualité)⁴, le droit de l'environnement recèle une noria de normes procédurales de nature transversale. On retrouve parmi celles-ci la directive 85/337/CEE du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés (ci-après directive « EIE »)⁵. Fleuron du principe de prévention consacré à l'article 191, § 2, du T.F.U.E., cette directive impose au maître d'ouvrage de réaliser et de diffuser auprès des différents acteurs concernés par le projet une évaluation des incidences de ce dernier. Au motif qu'il vaut mieux prévenir que guérir, cette directive vise de la sorte à éviter que certains projets publics ou privés ne puissent être autorisés sans que leurs incidences sur l'environnement ne soient préalablement évaluées. En raison de la dynamique qu'elle insuffle, cette procédure informe l'administration, le promoteur et les tiers intéressés et leur donne l'occasion d'exiger une meilleure intégration des préoccupations environnementales dans la prise de décision. Cela dit, la directive « EIE » n'impose pas pour autant de créer de nouvelles procédures d'autorisation,

(1) C.J., 17 mars 2011, *Brussels Hoofdstedelijk Gewest*, aff. C-275/09, non encore publié au Recueil.

(2) Pour l'année 2008, sur les 583 affaires introduites devant la Cour de justice, 94 concernaient l'environnement et les consommateurs (C.J.), « Rapport annuel 2008 », Luxembourg, 2009, p. 86.

(3) Quant à une interprétation large de la notion de « projet » tel que visé dans la directive 85/337/CEE du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, voir les arrêts du 24 octobre 1996, *Kraaijeveld*, C-72/95, Rec. p. I, p. 5403, point 3; du 16 septembre 1999, *WWF*, C-435/97, Rec., p. I-5613, point 40, du 25 juillet 2008, *Ecologistas en Acción-CODA*, C-142/07, Rec., p. I-6097, point 28.

(4) Pour un résumé des obligations en droit dérivé, voy. N. de Sadeleer, *Commentaire Mégret - Environnement et marché intérieur*, 2010, Bruxelles, éd. de l'Université libre de Bruxelles, pp. 121-336.

(5) Directive 85/337/CEE du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement. La directive 85/337/CEE a été modifiée par la directive 97/11/CE du 3 mars 1997, J.O. L L 73, 14 mars 1997, p. 5 et la directive 2003/35/CE du 26 mai 2003, J.O. L 156, 25 juin 2003, p. 17. Sur la portée de cette directive, voy. N. de Sadeleer, *Commentaire Mégret*, op. cit., pp. 170-179.

Extrait du JDE n° 181 de septembre 2011, reproduit avec l'aimable autorisation des éditions Larcier

les obligations d'évaluation pouvant se greffer sur les procédures d'autorisations existantes.

La détermination du champ d'application de cette directive a toujours suscité d'importantes controverses. D'une part, d'aucuns cherchent à éviter les fourches caudines procédurales dans la mesure où la multiplication des obligations relatives à l'évaluation environnementale est susceptible d'entraîner des retards lors de l'instruction de la demande ce qui, en conséquence, se répercute sur l'exécution de l'ouvrage et les coûts afférents. D'autre part, à défaut d'une telle évaluation, l'autorité ignorera les impacts potentiels du projet sur l'environnement.

Rien de surprenant qu'au fil du temps, cette directive soit devenue un véritable nid à procès. La Cour a déjà été interrogée de nombreuses reprises sur la portée de certaines des rubriques des annexes de la directive « EIE » ayant trait aux infrastructures de transport. Après avoir répondu en 2008 aux questions posées par la Cour de cassation de Belgique sur la question de savoir si des mesures d'aménagement réalisées sur l'aéroport de Liège-Bierset favorisant son utilisation aux fins du transport de fret aérien tombaient sous le champ d'application de la directive, la Cour a apporté dans son arrêt rendu le 17 mars dernier de nouveaux éclaircissements sur la portée de cette directive quant

à l'exploitation des aéroports. Elle était cette fois saisie à titre préjudiciel par le Conseil d'État de Belgique, dans le cadre d'un litige opposant la Région de Bruxelles-Capitale et plusieurs autres requérants à la Région flamande, au sujet de la soumission au régime procédural d'une décision relative à l'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National.

2

Résumé des faits pertinents

On observera qu'à l'instar des autres réglementations régionales, le droit régional flamand établit une distinction entre l'« autorisation urbanistique », qui autorise la réalisation de certains travaux, et l'« autorisation environnementale », qui autorise l'exploitation d'un établissement classé comme incommode. En sus d'obtenir un permis d'urbanisme, un aéroport est considéré comme un établissement classé et, partant, fait l'objet d'un permis d'exploiter. À la différence du permis d'urbanisme qui n'est pas renouvelé sauf modifications apportées au projet, la validité de l'autorisation environnementale est toujours limitée dans le temps.

Situé en Région flamande, l'aéroport de Bruxelles-National, qui dispose de trois pistes de décollage et d'atterrissage de plus de 2.100 m, fait l'objet d'un permis d'exploiter dont la validité était contestée par le Conseil d'État au motif qu'il n'avait pas, à l'instar du permis précédent, fait l'objet d'une évaluation des incidences sur l'environnement conformément aux obligations communautaires. On peut présumer que la construction des pistes n'a jamais été soumise à une évaluation environnementale. C'est dans ces conditions que le Conseil d'État décida de surseoir à statuer et posa à la Cour notamment la question de savoir si l'évaluation des incidences sur l'environnement ne devait pas seulement être effectuée pour la réalisation de travaux d'infrastructure, mais également pour l'exploitation de l'aéroport. Pour répondre à cette question, la Cour devait vérifier si l'exploitation d'un aéroport pouvait constituer un « projet » au sens de la directive.

3

Champ d'application

On rappellera que la directive prévoit à son article 2, § 1^{er}, que : « 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 ».

UNE SÉLECTION DE NOUVEAUTÉS LARCIER EN DROIT EUROPÉEN



CODE DE DROIT BANCAIRE ET FINANCIER EUROPÉEN 2011

Sous la coordination de André Prüm, Ulrich Segna

Toute la législation européenne dans le domaine du droit bancaire ! Ce Code regroupe plusieurs thèmes tels que la surveillance des organismes de crédits, la délinquance financière, les services et systèmes de paiement.

► Les Codes thématiques Larcier
90,00 €

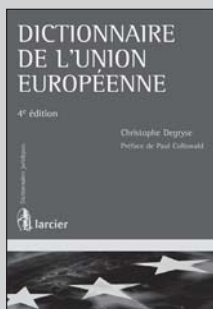


CODE EUROPÉEN DES MARCHÉS FINANCIERS

Jérémy Brottes, Benjamin Cheynel, Arnaud Wtterwulghe, Robert Wtterwulghe

Ce Code est le résultat d'une codification inédite de textes applicables aux marchés financiers européens, dans une perspective d'améliorer l'accès au droit financier européen ainsi que la lisibilité de la législation européenne en vigueur en la matière.

► Les Codes commentés Larcier
115,00 € • PARUTION OCTOBRE 2011



DICTIONNAIRE DE L'UNION EUROPÉENNE

Christophe Degryse

Le Dictionnaire de l'Union européenne contient plus de mille mots associés à quelque 630 définitions. Celles-ci sont reliées entre elles par thèmes au travers de milliers de liens, et renvoient à plus de 1600 références législatives ou réglementaires.

95,00 €

strada
lex

Ouvrage disponible en
version électronique sur
www.stradalex.com



LES MESURES PROVISOIRES DEVANT LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

Un référé à Strasbourg ?

L'ouvrage expose les expertises, les critiques et recommandations d'experts (académiques, avocats mais aussi agents du gouvernement et membres éminents de la Cour).

75,00 €

strada
lex

Ouvrage disponible en
version électronique sur
www.stradalex.com



Informations et commandes :

Consultez et commandez en direct sur www.larcier.com

Larcier c/o De Boeck Services sprl • Fond Jean-Pâques 4 • 1348 Louvain-la-Neuve
☎ 0800/99 613 • 📠 0800/99 614 • e.mail : commande@deboekservices.com

Extrait du *JDE* n° 181 de septembre 2011, reproduit avec l'aimable autorisation des éditions Larcier

Aussi le champ d'application s'articule-t-il autour de deux notions : d'une part, un projet ayant des incidences d'une certaine gravité, d'autre part, un projet soumis à un régime d'autorisation administrative dans la mesure où la procédure d'évaluation doit se dérouler « avant l'octroi de l'autorisation ». En l'espèce, l'activité faisant l'objet de l'autorisation de la part des autorités régionales consiste en l'exploitation de l'aéroport, sans aucune intervention physique modifiant la structure aéroportuaire existante.

A. — Projet de construction et exploitation d'un aéroport

En ce qui concerne les projets liés à des activités aéroportuaires, on observera qu'ils sont susceptibles d'être soumis à deux régimes procéduraux distincts.

En premier lieu, parce que les projets repris à l'annexe I sont présumés avoir un impact significatif sur le milieu, les autorités nationales sont tenues d'évaluer leurs incidences. Le point 7, a, de cette annexe I vise la « [C]onstruction [...] d'aéroports dont la piste de décollage et d'atterrissage a une longueur d'au moins 2.100 m ». Au demeurant, la Cour de justice a été appelée à préciser la portée de la construction d'« aéroports »⁶.

En second lieu, l'annexe II de la directive reprend, quant à elle, les catégories de projets susceptibles d'être soumis au régime procédural, lorsque les États membres considèrent que leurs caractéristiques l'exigent. À cet égard, le point 13, premier tiret, de l'annexe II mentionne « [t]oute modification ou extension des projets figurant à l'annexe I ou à l'annexe II, déjà autorisés, réalisés ou en cours de réalisation, qui peut avoir des incidences négatives importantes sur l'environnement ». La Cour a déjà jugé que la catégorie de cette annexe couvrirait « des travaux de modification apportés à l'infrastructure d'un aéroport existant sans allongement de la piste de décollage et d'atterrissage... dès lors qu'ils peuvent être regardés, notamment par leur nature, leur importance et leurs caractéristiques, comme une modification de l'aéroport lui-même »⁷.

Au motif qu'il ressort des termes mêmes de la directive 85/337 que le terme « projet » vise des travaux ou des interventions physiques⁸, « c'est-à-dire comme faisant référence à la réalisation d'ouvrages auparavant inexistantes ou à la modification, au sens physique, d'ouvrages préexistants »⁹, la Cour rejette dans l'arrêt commenté l'interprétation téléologique proposée

par les requérants¹⁰. En effet, une interprétation téléologique de cette directive ne saurait prévaloir sur la volonté clairement exprimée par le législateur de l'Union¹¹. Dans la mesure où le terme « construction » doit être compris dans son sens usuel, il s'ensuit que « le renouvellement d'une autorisation existante d'exploiter un aéroport ne peut, en l'absence de travaux ou d'interventions modifiant la réalité physique du site, être qualifié de "projet" » au sens de la directive¹².

B. — Autorisations par étapes en ce qui concerne l'exploitation d'un aéroport

Quant à l'autorisation, deuxième paramètre à prendre en considération pour délimiter le champ d'application de la directive, elle consiste dans la décision de l'autorité publique qui ouvre le droit du maître d'ouvrage à réaliser un projet, ce dernier concept s'entendant soit comme « la réalisation de travaux de construction ou d'autres installations ou ouvrages », soit comme « d'autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage... »¹³. Dans la mesure où il convient en effet d'éviter que les décideurs soient placés devant le fait accompli et ne puissent mettre en balance les avantages et les inconvénients du projet avec d'autres variantes, voire avec d'autres branches de l'alternative, pour pouvoir porter ses fruits, la procédure d'évaluation doit être conçue de manière à ce que les impacts des projets soient évalués le plus en amont possible¹⁴.

Or il est apparu au cours des débats que, depuis l'expiration du délai de transposition de la directive « EIE », des travaux de modification avaient pu être apportés à l'infrastructure de l'aéroport de Bruxelles-National sans qu'une évaluation des incidences sur l'environnement ait été effectuée.

Aussi la Cour rappelle-t-elle que, conformément à sa jurisprudence¹⁵, « une autorisation qui... ne porte pas formellement sur une activité soumise à une évaluation des incidences sur l'environnement au sens des annexes I et II de la directive 85/337 peut néanmoins nécessiter la réalisation d'une telle évaluation, lorsque cette mesure constitue une étape d'une procé-

sure visant, à son terme, à autoriser la réalisation d'une activité constitutive d'un projet... »¹⁶. En d'autres termes, les obligations d'évaluation peuvent s'imposer s'il apparaît que la décision litigieuse se rattache à une procédure plus globale qui conduira à la délivrance de l'autorisation du projet soumis à évaluation. La Cour cherche ainsi à éviter des artifices procéduraux qui consisteraient à fractionner la procédure en une foultitude d'étapes pour éviter la réalisation de l'évaluation. En l'espèce, la Cour n'a pas suivi les conclusions de l'avocat général Mengozzi qui estimait que la jurisprudence concernant les autorisations par étapes n'était pas d'application du fait de l'absence de travaux de construction récents¹⁷.

Il revient désormais au Conseil d'État de vérifier à la lumière de cette jurisprudence, sur la base de la réglementation nationale applicable, si la décision litigieuse pourrait être considérée comme une étape d'une procédure d'autorisation en plusieurs étapes ayant pour objet, à son terme, la réalisation d'activités constitutives d'un projet au sens des dispositions pertinentes de la directive « EIE ». Dans l'hypothèse où il s'avérerait que, depuis l'entrée en vigueur de la directive, des travaux ou des interventions physiques devant être considérés comme un projet au sens de cette directive ont été réalisés sur le site de l'aéroport sans que leurs incidences sur l'environnement aient fait l'objet d'une évaluation à une étape antérieure du processus d'autorisation, la Cour invite le Conseil d'État « d'assurer l'effet utile de ladite directive en veillant à ce qu'une telle évaluation soit réalisée à tout le moins à ce stade de la procédure »¹⁸.



Conclusions

Le champ d'application de la directive « EIE » s'articule autour de deux notions : d'une part, un projet, et d'autre part, un régime d'autorisation administrative. L'interprétation textuelle qui prévaut quant à l'interprétation à donner au terme de « construction », du fait qu'il ne présente aucune ambiguïté, n'empêche pas d'interpréter la notion d'« autorisation » dans un sens large, afin d'atteindre pleinement les objectifs de protection de l'environnement poursuivis par le législateur de l'Union européenne. Il revient donc au juge national de vérifier si la décision litigieuse ne s'inscrit pas dans un schéma procédural plus complexe dont le fractionnement pourrait compromettre l'effet utile de la directive.

Nicolas DE SADELEER¹⁹

(6) À propos de la restructuration d'un terrain d'aviation dont la piste n'atteint pas le seuil de 2.100 m fixé par la directive, la Cour de justice a jugé que cet ouvrage ne pouvait pas être exclue a priori du régime d'évaluation, en raison de ses incidences potentielles sur l'environnement (C.J., 16 septembre 1999, *WWF*, C-435/97, *Rec.*, p. I-5613, point 49). En ce qui concerne la modification de l'infrastructure d'un terrain d'aviation (hangar, tour de contrôle, ...) d'un aéroport dont la piste existante est d'une longueur de 2.100 m, celle-ci peut également être assimilée à une nouvelle construction devant faire l'objet d'une évaluation dans la mesure où elle aurait des incidences notables sur l'environnement (C.J., 28 février 2008, *Abraham*, C-2/07, *Rec.*, p. I-1197, point 36).

(7) Arrêt *Abraham*, précité, point 40.

(8) Arrêt *Abraham*, précité, point 23.

(9) Jugement, point 26.

(10) Pour une interprétation extensive de la notion de projet à propos de la pêche mécanique à la coque, voy. l'arrêt du 7 septembre 2004, *Waddenvereniging et Vogelbeschermingsvereniging*, C-127/02, *Rec.* p. I-7405, points 24 et 25.

(11) Jugement, point 29.

(12) Jugement, point 30. L'interprétation large de la notion de « construction » retenue par la Cour dans d'autres affaires (arrêt *Ecologistas en Acción-CODA*, précité, point 36 ; arrêt *Abraham*, C-2/07, précité) n'est pas admise en l'espèce au motif que dans chacune des affaires précitées des travaux physiques étaient en cause, élément qui, faisait défaut dans l'affaire du permis d'exploiter de l'aéroport de Zaventem.

(13) Dans la mesure où le législateur communautaire a souhaité supprimer les disparités entre les législations en vigueur dans les différents États membres, ainsi qu'au regard du principe d'application uniforme du droit dérivé, les États membres ne peuvent interpréter restrictivement la notion d'autorisation dans le dessein de soustraire certains projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement (conclusions de l'avocat général P. Léger dans l'arrêt C.J., 16 septembre 1999, *WWF*, C-435/97, *Rec.*, p. I-5613, point 35).

(14) Voy. l'arrêt du 4 mai 2006, *Commission c. Royaume-Uni*, C-508/03, *Rec.*, p. I-3969, points 105 et 106.

(15) Arrêt *Abraham*, précité, point 25.

(16) Jugement, point 32.

(17) Point 38 des conclusions présentées le 17 novembre 2010.

(18) Jugement, point 37.

(19) Professeur aux Facultés universitaires Saint-Louis, Chaire Jean Monnet. L'auteur peut être contacté à l'adresse suivante : desadeleer@fusl.ac.be.