

**Affaire C-110/20**

**Demande de décision préjudicielle**

**Date de dépôt:**

27 février 2020

**Jurisdiction de renvoi:**

Consiglio di Stato (Italie)

**Date de la décision de renvoi:**

23 janvier 2020

**Partie requérante:**

Regione Puglia

**Parties défenderesses:**

Ministero dell' Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare et autres

---

[OMISSIS]

**REPUBLIQUE ITALIENNE**

**Le Consiglio di Stato**

**siégeant au contentieux (quatrième section)**

a rendu la présente

**ORDONNANCE**

Sur le recours enregistré sous le n° de registre général 4413 de 2019, formé par la Regione Puglia (Région des Pouilles) [OMISSIS]

*contre*

le Ministero dell' Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (Ministère de l' environnement, de la protection du territoire et de la mer); le Ministero dei Beni e delle Attività culturali e del Turismo (Ministère du patrimoine, des activités culturelles et du tourisme); le Ministero dello Sviluppo economico (Ministère du

développement économique); la Presidenza del Consiglio dei Ministri (la Présidence du Conseil des Ministres), [OMISSIS]

la Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale (la Commission technique de vérification de l'impact sur l'environnement)\*, [OMISSIS]

*et contre*

la société Global Petroleum Ltd, [OMISSIS] **[Or. 2]** [OMISSIS]

[OMISSIS]

**[Or. 3]**

[OMISSIS]

[ainsi que sur trois autres recours analogues pendants entre les mêmes parties]

*visant à l'annulation*

[OMISSIS]

du jugement du TAR Lazio (tribunal administratif régional du Latium, Italie), siège de Rome, chambre II *bis*, du 26 novembre 2018 **[Or. 4]** n° 11458, ayant rejeté le recours n° 14555/2016 R.G. dirigé contre :

a) le décret du 14 octobre 2016 n° 283, [OMISSIS] du Ministre de l'environnement, de la protection du territoire et de la mer, pris de concert avec le Ministre du patrimoine, des activités culturelles et du tourisme, constatant la compatibilité avec l'environnement d'un projet consistant dans la conduite d'une étude sismique en 2D, et éventuellement en 3D, en relation avec la demande de permis de recherche d'hydrocarbures « d 82 F.R. – GP » dans la zone faisant face à la côte des Pouilles présenté par la société Global Petroleum Limited;

[OMISSIS]

**[Or. 5]**

[OMISSIS]

**[Or. 6]**

\* Ndt: Cette commission est composée de membres nommés par décret du Ministre de l'environnement, de la protection du territoire et de la mer, parmi des professionnels exerçant en régime libéral et des experts issus des administrations, possédant les qualifications appropriées en matière technico-environnementale (ingénieurs, géologues, agronomes, médecins, économistes ...). La commission procède d'abord, en sous-commission, à l'instruction puis, en formation plénière, à l'adoption des avis sur la compatibilité avec l'environnement pour les ouvrages soumis à EIE et aux procédures d'évaluation stratégique environnementale (EES).

[OMISSIS]

[et à l'annulation de trois autres jugements analogues rendus [entre les mêmes parties] par le même Tribunal Administratif Régional, ayant rejeté trois recours analogues au recours n° 14555/2016, formés à l'encontre de trois décrets analogues au décret du 14 octobre 2016, n° 283]

[OMISSIS]

## 1. EXPOSE DES FAITS

- 1 La société défenderesse est une entreprise australienne qui exerce son activité à l'échelle mondiale dans le secteur des hydrocarbures *off shore*. Elle a déposé le 27 août 2013 auprès du Ministère du développement économique quatre demandes en vue d'obtenir autant de permis d'effectuer des recherches dans des zones contiguës entre elles [OMISSIS] situées au large de la côte des Pouilles.
- 2 La procédure de délivrance du permis était régie à l'époque des faits par le décret directorial du Ministère du développement économique du 22 mars 2011, en vigueur à la date du dépôt des demandes et jusqu'au 4 septembre 2015, [OMISSIS], ainsi que par le décret [directorial] du 15 juillet 2015, en vigueur jusqu'au 3 avril 2017 [OMISSIS].

Ces deux textes d'application définissant la procédure de délivrance des permis avaient le même contenu puisque tant l'article 6, paragraphe 4, sous b), du décret directorial du 22 mars 2011 que l'article 9, paragraphe 4, sous a), du décret directorial du 15 juillet 2015 prévoyaient que – après la publication de la demande et l'expiration de la phase d'examen [Or. 7] des éventuelles demandes émanant d'autres candidats – l'intéressé devait présenter de façon autonome une demande d'évaluation [positive] des impacts sur l'environnement de son projet.

Le décret directorial [du Ministère du développement économique] du 7 décembre 2016 prévoit dans son article 3, paragraphe 9, une procédure unique en vertu de laquelle l'appréciation de la compatibilité avec l'environnement s'obtient dans le cadre d'une conférence de services [réunissant les divers services impliqués dans la procédure].

- 3 La société en cause a déposé, le 30 mai 2014, auprès du Ministère de l'environnement, de la protection du territoire et de la mer quatre demandes [OMISSIS] visant à obtenir les évaluations nécessaires au sujet de la compatibilité avec l'environnement, conformément aux articles 22 et suivants du décret législatif du 3 avril 2006, n° 152, des études sismiques en deux dimensions et éventuellement en trois dimensions à conduire dans les zones concernées selon la technique de ce qu'on l'appelle « air gun ».

Cette technique consiste à utiliser un générateur d'air comprimé à haute pression, dénommé *air gun*, pour générer des ondes sismiques entrant en contact avec le

fond : en analysant l'écho de retour, il est possible de reconstituer la conformation des roches qui le constituent et de repérer d'éventuels dépôts d'hydrocarbures exploitables commercialement.

L'activité, si elle est exercée sans contrôle, peut être dommageable pour la faune marine, d'où la nécessité de l'étude d'impact sur l'environnement (EIE).

- 4 Par quatre décrets, le Ministère de l'environnement, de la protection du territoire et de la mer, de concert avec le Ministre du patrimoine, des activités culturelles et du tourisme, a déclaré les projets compatibles avec l'environnement. Chacun des décrets a constaté que la société défenderesse avait présenté quatre demandes relatives aux permis portant sur des aires contigües, d'une superficie légèrement inférieure à 750 km<sup>2</sup> chacune. Chaque décret a ensuite constaté qu'il n'avait « pas été possible de présenter une demande unique, dès lors que la loi du 9 janvier 1991, n° 9, prévoit que la zone couverte par l'autorisation de recherche d'hydrocarbures doit être de nature à permettre la conduite rationnelle du programme de recherche sans pouvoir [Or. 8] excéder une superficie de 750 km<sup>2</sup>», ajoutant toutefois que « pour pouvoir néanmoins évaluer également les impacts cumulatifs, la Commission technique de vérification de l'impact sur l'environnement (EIE et EES) a spécifiquement demandé à la société d'approfondir cet aspect ».
- 5 La Région des Pouilles, en tant que collectivité territoriale appelée à participer à la procédure et en tout cas en tant que porte-parole des intérêts de l'ensemble de ses administrés, a attaqué ces décrets en introduisant plusieurs recours distincts devant le Tribunal Administratif Régional compétent en première instance. Elle a invoqué, dans le cadre de chacun de ces recours, le moyen tiré de la violation de l'article 6, paragraphe 2, de la loi 9/1991 susmentionnée qui prévoit que la zone de recherche ne peut excéder 750 km<sup>2</sup>, limite que la Région a interprétée comme se référant non pas au permis individuel mais à l'opérateur en cause, soutenant que, de ce fait, des permis ne sauraient être accordés [à celui-ci] pour une zone correspondant à une superficie totale supérieure. C'est la raison pour laquelle la Région a considéré que l'Administration aurait, en délivrant les quatre permis, contourné une telle interdiction.
- 6 Par les quatre jugements faisant l'objet des présentes procédures d'appel, le Tribunal Administratif Régional a rejeté les recours, jugeant – par des motivations identiques – inexistant le contournement allégué de l'interdiction. Le Tribunal Administratif Régional a affirmé que la loi 9/1991 est destinée non pas à préserver l'environnement (protégé par d'autres normes légales) mais à favoriser l'exploitation rationnelle des ressources en hydrocarbures et donc le jeu de la concurrence entre les opérateurs du secteur. Il a constaté que l'opérateur en cause pouvait obtenir plusieurs titres d'autorisation, y compris pour des zones contigües, à condition de présenter chaque demande pour une zone inférieure à 750 km<sup>2</sup> et d'obtenir chaque autorisation à l'issue d'une procédure distincte.

- 7 La Région des Pouilles a formé contre ces jugements des recours (appels) distincts [OMISSIS], fondés chacun sur un moyen identique, tiré de la violation de l'article 6, paragraphe 2, de la loi 9/1991, interprété comme il a été indiqué ci-dessus, en reprenant la thèse qu'elle avait soutenue en première instance.

**[Or. 9]**

La Région appelante affirme, en effet, que précisément la nécessité de promouvoir la concurrence dans le secteur imposerait que l'étendue maximale des permis pouvant être accordés à un même opérateur soit limitée à la zone considérée car, s'il en allait autrement, ce dernier pourrait, à l'extrême rigueur, occuper avec son activité l'intégralité de la mer exploitable. Cependant, pour le cas où l'interprétation donnée par le Tribunal Administratif Régional serait retenue, l'appelante demande au Consiglio di Stato (Conseil d'État, Italie) de saisir à titre préjudiciel la Cour de justice de l'Union européenne d'une question au sujet de la compatibilité de la réglementation nationale avec la directive 94/22/CE, et en particulier avec l'article 4 de celle-ci.

- 8 L'administration intimée [OMISSIS] a conclu au rejet du recours ; la société codéfenderesse a conclu dans le même sens. [OMISSIS]

[OMISSIS]

[OMISSIS] *[éléments de procédure nationale]*

- 9 La juridiction de céans est une « *juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne* », ainsi que le prévoit l'article 267, paragraphe 3, TFUE. Elle pose donc la question de la compatibilité de la réglementation nationale avec la directive européenne citée, dans les termes qui suivent.

**2. LES REGLES DU DROIT DE L'UNION**

1. Les règles de droit de l'Union pertinentes en l'espèce figurent dans la directive 94/22/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 1994, intitulée directive « *sur les conditions d'octroi et d'exercice des autorisations de prospector, d'explorer et d'extraire des hydrocarbures* ».

**[Or. 10]**

2. Il y a lieu de tenir compte en premier lieu des cinquième, sixième et huitième considérants de la directive, à titre de clarification des principes dont la directive s'inspire.

Le cinquième considérant énonce que « *il y a lieu d'assurer l'accès non discriminatoire aux activités de prospection, d'exploitation et d'extraction des hydrocarbures, et leur exercice dans des conditions qui favorisent la plus grande*

*concurrence dans ce secteur et, par-là, de favoriser les meilleures méthodes possibles pour prospector, exploiter et extraire les ressources des États membres et de renforcer l'intégration du marché intérieur de l'énergie ».*

Le sixième considérant affirme que *« à cette fin, il est nécessaire d'instaurer des règles communes assurant que les procédures d'octroi des autorisations de prospector, d'explorer et d'extraire les hydrocarbures soient ouvertes à toutes les entités possédant les capacités nécessaires ... l'octroi des autorisations doit être basé sur des critères objectifs et publiés ... toutes les entités participant à la procédure doivent avoir préalablement connaissance des conditions d'octroi ».*

Selon le huitième considérant, *« l'étendue des aires couvertes par une autorisation et la durée de celle-ci doit être limitée de façon à éviter de réserver à une seule entité le droit exclusif sur l'aire dont la prospection, l'exploration et l'exploitation peuvent être assurées plus efficacement par plusieurs entités ».*

3. Est également important l'article 4 de la directive et l'article 3, paragraphe 2, auquel il renvoie.

En vertu de l'article 4 de la directive, *« Les États membres prennent les dispositions nécessaires pour que :*

*a) si la délimitation des aires géographiques ne résulte pas d'une division géométrique préalable du territoire, la superficie de chaque aire soit déterminée de telle façon qu'elle n'excède pas ce qui est justifié par le meilleur exercice possible des activités du point de vue technique et économique. Si des autorisations sont octroyées selon la procédure fixée à l'article 3, paragraphe 2, des critères objectifs sont établis à cette fin et communiqués aux entités avant le dépôt des demandes.*

*b) la durée de l'autorisation n'excède pas la période nécessaire pour mener à bien les activités pour lesquelles elle est octroyée. [Or. 11] Toutefois, les autorités compétentes peuvent prolonger la durée de l'autorisation lorsque le délai prévu est insuffisant pour mener à bien l'activité en question et que celle-ci s'est déroulée conformément aux termes de l'autorisation.*

*c) les entités ne conservent pas de droit exclusif dans l'aire géographique pour laquelle elles ont reçu une autorisation plus longtemps qu'il n'est nécessaire pour réaliser correctement les activités autorisées ».*

En vertu de l'article 3, paragraphe 2, de la directive, la procédure pour conférer les autorisations en choisissant parmi plusieurs sujets concurrents *« est ouverte :*

*a) soit à l'initiative des autorités compétentes, par un avis invitant à présenter les demandes, qui est publié au Journal officiel des Communautés européennes au moins quatre-vingt-dix jours avant la date limite du dépôt des demandes*

*b) soit par un avis invitant à présenter les demandes, qui est publié au Journal officiel des Communautés européennes, à la suite de la présentation d'une demande par une entité, sans préjudice de l'article 2 paragraphe 1. Les autres entités intéressées disposent d'un délai d'au moins quatre-vingt-dix jours après la date de la publication pour présenter une demande. (premier alinéa)*

*Les avis spécifient le type d'autorisation, la ou les aires géographiques ayant fait ou pouvant faire, en tout ou en partie, l'objet d'une demande ainsi que la date ou la date limite envisagée pour l'octroi de l'autorisation. (deuxième alinéa)*

*Lorsqu'une préférence est accordée aux entités soit physiques soit morales, l'avis le précise (troisième alinéa) ».*

### **[3]. LA REGLEMENTATION NATIONALE**

*1. La réglementation nationale pertinente pour la présente affaire est constituée surtout de l'article 6 – paragraphes 1 à 6 – de la loi du 9 janvier 1991, n° 9, relative aux permis de recherche d'hydrocarbures, modifié par le décret législatif du 25 novembre 1996, n° 625, pris pour la transposition de la directive 94/22/CE susvisée: « Le permis de recherche est accordé par décret du Ministre de l'industrie, du commerce et de l'artisanat, après avoir entendu le Comité technique pour les hydrocarbures et la géothermie, ainsi que la région, ou province autonome de Trento ou Bolzano, territorialement concernée, [Or. 12] de concert, dans le cadre de leurs compétences respectives, avec le Ministre de l'environnement et le Ministre de la marine marchande pour ce qui est des conditions imposées à l'activité à exercer dans le périmètre du domaine maritime, des eaux territoriales et du plateau continental (premier alinéa).*

*L'aire couverte par le permis de recherche doit être de nature à permettre la conduite rationnelle du programme de recherche et ne peut en tout état de cause excéder l'étendue de 750 km<sup>2</sup>; l'aire couverte par le permis peut comprendre des zones adjacentes de terre ferme et de mer (deuxième alinéa).*

*Le Ministre de l'industrie, du commerce et de l'artisanat, s'il estime que l'aire demandée ne présente pas une taille suffisante ni une configuration rationnelle au regard des objectifs de recherche optimale, a la faculté de ne pas accorder le permis de recherche tant que l'aire n'aura pas pu être incorporée à des aires limitrophes (troisième alinéa).*

*La durée du permis est de six ans (quatrième alinéa).*

*Le titulaire du permis a droit à deux prorogations successives, de trois ans chacune, s'il a respecté les obligations découlant du permis (cinquième alinéa).*

*Le titulaire du permis peut se voir accorder une prorogation supplémentaire si, à l'échéance définitive du permis, des travaux de perforation ou des tests de production sont encore en cours pour des motifs non imputables à son inertie, sa*

*négligence ou sa maladresse. La prorogation est accordée pour le temps nécessaire à l'achèvement des travaux et en tout état de cause pour une durée non supérieure à un an. Le programme technique et financier détaillé de la nouvelle période de travaux est approuvé avec le décret de prorogation (sixième alinéa) ».*

2. La procédure de délivrance du permis dans le cas d'espèce était régie d'abord par le décret directorial du Ministère du développement économique du 22 mars 2011, texte en vigueur à la date de dépôt des demandes et demeuré applicable jusqu'au 4 septembre 2015 [OMISSIS] [Or. 13] [OMISSIS] [concerne l'entrée en vigueur du décret directorial susmentionné]

La disposition de référence était l'article 6, paragraphe 4, du décret, pour la procédure unique de délivrance du permis de recherche [OMISSIS] [Or. 14] [OMISSIS] [citation de l'article ; le texte est en substance identique à celui de l'article 9, paragraphe 4, du décret directorial du 15 juillet 2015, reproduit plus bas]

3. Du 4 septembre 2015 jusqu'à la date de délivrance des actes attaqués, la procédure était régie, en revanche, par le décret directorial du Ministère du développement économique du 15 juillet 2015, demeuré en vigueur jusqu'au 4 avril 2017 [OMISSIS] [concerne l'entrée en vigueur du décret directorial du 15 juillet 2015]

La disposition de référence était l'article 9, paragraphe 4, du décret du 15 juillet 2015, analogue à la [disposition] précédente, qui prévoyait que « *La demande de permis de recherche, déposée selon les modalités indiquées à l'article 4, est publiée au BUIG [Bulletin officiel des hydrocarbures et des ressources géologiques] du mois suivant la date de son dépôt ; pendant une durée de trois mois à compter de la publication au Journal Officiel de l'Union européenne, sont acceptées les demandes émanant de concurrents conformément à l'article 4 du décret législatif n° 625/96. Puis, à l'expiration de ce délai, sont recueillis les avis de la section de l'UNMIG [Office national minier pour les hydrocarbures et les géorressources] territorialement compétente et de la CIRM [Commission des hydrocarbures et ressources minières] complétée par un représentant de la Région concernée pour les autorisations portant sur le territoire terrestre. La sélection parmi les demandes concurrentes se fait sur la base des critères indiqués à l'article 5, paragraphe 1, du décret législatif du 25 novembre 1996, n° 625, dans les quatre-vingt-dix jours suivant la fin de la période d'acceptation des demandes concurrentes. La procédure unique, qui débute avec la [Or. 15] communication du résultat motivé de la mise en concurrence, est ainsi conçue : a. le Ministère communique à chacun des auteurs de demande le résultat motivé de l'appel à la concurrence en indiquant la demande présélectionnée pour la suite de l'instruction. Dans les quatre-vingt-dix jours à compter de cette communication ou, dans le cas où aucune demande concurrente n'a été présentée, dans les quatre-vingt-dix jours à compter de la date de clôture de la période d'ouverture à la concurrence, la société auteur de la demande soumet à l'autorité compétente une demande d'évaluation de l'impact sur l'environnement. Le Ministère doit être*

*informé sans délai, par la société auteur de la demande, de ce que la demande d'évaluation de l'impact sur l'environnement a été déposée. b. Dans le cas où ce délai n'est pas respecté et en l'absence de prorogation accordée par le Ministère à la suite d'une demande motivée, la demande de permis de recherche est rejetée. [OMISSIS] c. Dans le cadre de la procédure unique [OMISSIS], à laquelle prennent part les administrations de l'État et les administrations régionales concernées, doivent être recueillis les avis des administrations, le résultat de la procédure d'évaluation de l'impact sur l'environnement et, pour le territoire terrestre, l'accord de la Région. d. Les administrations concernées par la procédure, visées sous la lettre c), sont: 1. Pour le territoire terrestre, la Région concernée ; 2. Pour la mer, le Ministère de l'environnement, le Ministère des infrastructures et des transports et le Ministère des politiques agricoles, alimentaires et forestières ».*

4. Sont ensuite à prendre considération, aux fins qui seront exposées ci-après, l'article 9, paragraphe 1, du décret directorial du 22 mars 2011, [OMISSIS] et l'identique article 14, paragraphe 1, du décret directorial du 15 juillet 2015, en vertu desquels « *Peuvent être accordés à un seul et même opérateur, directement ou via le recours à des entités exerçant sur lui le contrôle, ou qu'il contrôle ou faisant partie du même groupe de sociétés que lui, plusieurs permis de recherche ou titres de concession uniques en phase de recherche, pourvu que l'aire totale ne soit pas de ce fait supérieure à 10.000 km<sup>2</sup> ».*

#### **[Or. 16]**

5. Enfin, la disposition qui prévoit en termes généraux la décision sur EIE, pertinente en application de l'article 6, paragraphe 4, sous b), du décret directorial du 22 mars 2011 et de l'article 9, paragraphe 4, sous a), du décret directorial du 15 juillet 2015, est l'article 26 du décret législatif du 3 avril 2006, n° 152 qui, dans la version en vigueur à l'époque des faits, prévoyait que: « *La procédure d'évaluation de l'impact sur l'environnement remplace ou coordonne toutes les autorisations [OMISSIS], quelle qu'en soit la dénomination, en matière environnementale, nécessaires à la réalisation et l'exploitation de l'ouvrage ou de l'installation (quatrième alinéa). La procédure inclut les conditions de réalisation, d'exploitation et de démantèlement des projets, ainsi que celles relatives aux éventuels dysfonctionnements. En aucun cas le début des travaux ne pourra avoir lieu sans que soit intervenue la procédure d'évaluation de l'impact sur l'environnement (cinquième alinéa) ».*

#### **[4] . EXPOSE DES MOTIFS DU RENVOI PREJUDICIEL**

1. Il est permis de douter de la compatibilité des règles nationales précitées avec le droit de l'Union.

2. La juridiction de céans indique d'abord que l'on peut considérer comme justifié de donner de la directive 94/22/CE, du point de vue des principes, une

interprétation qui aille dans le sens d'une favorisation de la concurrence dans le secteur.

Cela se déduit de la référence explicite qui est faite au cinquième considérant.

La directive entend par ailleurs, toujours selon l'avis de la juridiction de céans, promouvoir une concurrence « sur le marché », c'est-à-dire une concurrence basée sur la participation [au marché] du plus grand nombre d'opérateurs concurrents possible, et non une simple concurrence « en vue du marché » où l'on sélectionne, par des mécanismes concurrentiels, celui qui gèrera un marché donné, entendu au sens large, dans des conditions de monopole formel ou ayant la nature d'un monopole. Cela se déduit du huitième considérant qui impose de définir une dimension optimale pour les aires de prospection, d'exploration et d'exploitation, afin d'éviter les situations monopolistiques d'inefficacité.

3. La juridiction de céans estime que l'article 4 de la directive doit être interprété comme imposant aux États membres de définir une seule dimension optimale dans l'espace et dans le temps, à laquelle rattacher l'autorisation [Or. 17]. Ce n'est qu'ainsi, en effet, que l'on garantit l'existence effective d'une concurrence « sur le marché » en empêchant la concentration des permis entre les mains d'opérateurs peu nombreux, voire d'un unique opérateur.

Pour parvenir à ce résultat, en effet, le mécanisme de l'attribution par voie de mise en concurrence, prévu par l'article 3, paragraphe 2, susmentionné, ne suffit pas, celui-ci se prêtant en soi aussi à atteindre l'objectif plus circonscrit de la concurrence « en vue du marché ».

En effet, du point de vue purement théorique, l'attribution, par le mécanisme de la mise en concurrence de plusieurs candidats, d'un produit économique donné permet l'existence d'une concurrence dans la volonté d'obtenir ce produit, mais ne dit rien des caractéristiques du résultat final, qui pourrait être aussi bien une situation concurrentielle qu'une situation de monopole, si le produit économique objet de l'attribution est le seul de son espèce à être disponible.

4. La juridiction de céans est également d'avis que la transposition de la directive en droit interne, opérée avec la modification de l'article 6 de la loi n°9/1991 par le décret législatif n° 625/1996, ne paraît pas conforme à la directive elle-même, interprétée de cette façon.

4.1 L'article 6 de la loi n° 9/1991, dans sa version modifiée, prévoit en effet, comme on l'a vu, une limite maximale en ce qui concerne l'étendue – ainsi que la durée – pour qu'un permis de recherche individuel puisse être octroyé ; mais il n'interdit pas expressément - et permet donc, aux yeux de la juridiction de céans - d'accorder à un même opérateur plusieurs permis, chacun pour une zone correspondant à la zone maximale, pourvu que, comme c'est le cas en l'espèce, cela intervienne à l'issue de plusieurs procédures administratives distinctes.

4.2 Ce point de vue s'appuie tout d'abord sur un argument d'ordre littéral et logique : une interdiction de ce résultat n'est pas prévue dans la réglementation et, dans le silence de la loi, il est logique que ce qui n'est pas interdit soit réputé autorisé.

4.3 Plaide aussi en ce sens un argument d'ordre historique et systématique puisque la législation nationale en matière d'hydrocarbures antérieure à la directive 94/22/CE avait toujours fixé deux limites distinctes, l'une pour l'étendue maximale du permis, et l'autre pour l'étendue maximale globale des permis pouvant être accordés [Or. 18] à un seul et même opérateur.

Chronologiquement, la première disposition à ce sujet, à savoir l'article 3 de la loi du 11 janvier 1957, n° 6, prévoyait dans sa version initiale respectivement au paragraphe 1 une limite maximale de 50.000 hectares par permis, et au paragraphe 2 une limite de 300.000 hectares par opérateur sur l'ensemble du territoire de l'Etat, et de 150.000 hectares dans une même région.

Il était alors interdit de délivrer des permis pour des zones contiguës, « *c'est-à-dire distantes de moins de cinq kilomètres* », et au paragraphe 3, il était prévu des règles très détaillées pour éviter les attributions à des prête-noms destinées à contourner l'interdiction.

L'article 3 précité a été modifié par l'article 58 de la loi n° 613 du 21 juillet 1967, qui a relevé les limites à 70.000 hectares par permis individuel, et à 500.000 hectares sur le territoire de l'État par opérateur individuel, ces règles étant applicables aux permis en cours au moment de l'entrée en vigueur de la loi modificative, ainsi que le prévoit l'article 73 de la même loi.

Pour les permis nouvellement délivrés, la loi [6]13/1967 a fixé de manière indifférenciée, dans ses articles 19 et 26, une limite maximale de 100.000 hectares par permis, et d'un 1.000.000 d'hectares pour plusieurs permis délivrés à un seul opérateur, autre que l'Autorité nationale des hydrocarbures (Ente nazionale idrocarburi) alors existante.

Enfin, le texte initial de l'article 6 de la loi n° 9/1991, antérieur par conséquent aux modifications allant dans le sens « concurrentiel » par le décret législatif n° 625/1996, prévoyait les mêmes limites que ci-dessus.

4.4 Il est dès lors bien clair que le fait d'avoir fait disparaître la référence à la deuxième de ces limites doit se comprendre comme l'abolition de celle-ci, ce qui conduit à un résultat contraire à l'objectif, imposé par la directive 94/22/CE, de promouvoir la concurrence.

4.5 Cette conclusion reste inchangée même si l'on considère la limite maximale de 10.000 km<sup>2</sup> par opérateur, prévue dans les décrets directoriaux du 22 mars 2011 et du 15 juillet 2015, susmentionnés. [Or. 19]

La limite prévue dans lesdits décrets directoriaux est en effet plus de treize fois supérieure à l'étendue maximale individuelle prévue, et donc de nature à faire échec à l'objectif de promouvoir la concurrence résultant de l'interprétation retenue.

5. La question est pertinente pour l'issue du litige au principal.

Il est évident que si l'interprétation envisagée jusqu'ici est correcte, il faudrait faire droit aux appels et donc accueillir les recours formés en première instance, en annulant les actes attaqués.

L'article 6 de la loi n° 9/1991 devrait en effet être considéré comme contraire à la directive 94/22/CE dans la mesure où il permet de délivrer plusieurs permis de recherche à un même opérateur pour couvrir une superficie totale supérieure à 750 km<sup>2</sup>. Ces permis seraient dès lors illégaux en tant que se rapportant à des projets ne pouvant être autorisés, de même que les décrets attaqués relatifs à l'EIE.

Si, en revanche, la directive 94/22/CE devait laisser au droit national la latitude d'accorder des permis sans limite de superficie par opérateur, c'est la conclusion inverse qui devrait être retenue, c'est-à-dire un rejet des appels, avec une motivation identique à celle avancée par la juridiction de première instance.

#### **[5]. LE POINT DE VUE DE LA JURIDICTION DE RENVOI**

1. L'opinion de la juridiction de renvoi est celle qui est exposée ci-dessus dans la partie « exposé des motifs du renvoi préjudiciel ».

2. Dans un souci d'exhaustivité, il convient de mentionner l'arrêt du Consiglio di Stato (Conseil d'Etat, Italie), section VI, du 4 janvier 2019, n° 92 qui a également défendu cette interprétation - quoique son raisonnement soit plus concis - en affirmant qu'il n'existerait pas [en droit italien] de règles interdisant l'octroi de plus d'un permis au même opérateur, ce qui a pour effet qu'un dépassement de l'étendue de la zone maximale visée à l'article 6 de la loi 9/1991 est possible [en l'état du droit italien].

La juridiction de céans ne souscrit pas, toutefois, à l'autre affirmation présente dans l'arrêt précité n° 92/2019, selon laquelle l'interdiction ne pourrait pas se déduire directement de la réglementation européenne (c'est-à-dire de la directive 94/22/CE également mentionnée dans l'arrêt) qui ne fait qu'affirmer le principe de la concurrence.

Selon l'arrêt n°92/2019, ce principe serait en tout état de cause respecté si, pour **[Or. 20]** chaque zone de la taille maximale/optimale indiquée, l'entreprise concernée avait soumis une demande indépendante examinée en concurrence avec d'autres.

Il convient néanmoins de noter, en faveur de la thèse ici défendue, que l'arrêt en question finit lui-même par admettre que cette conclusion n'est pas absolue, lorsqu'il envisage la possibilité d'un contournement de l'interdiction législative précisément par la fragmentation fictive d'un permis représentant en réalité un seul et même permis.

## **[6]. LA FORMULATION DES QUESTIONS ET LA SAISINE DE LA COUR**

1. En conclusion, le Consiglio di Stato (Conseil d'Etat, Italie) siégeant au contentieux saisit la Cour de justice de l'Union européenne de la question préjudicielle suivante, en vertu de l'article 267 TFUE :

«La directive 94/22/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 1994 doit-elle être interprétée comme faisant obstacle à une législation nationale telle que celle décrite qui, d'un côté, définit comme optimale aux fins de l'octroi d'un permis de recherche d'hydrocarbures une aire d'une certaine étendue, accordée pour une période de temps déterminé – en l'espèce une aire de 750 km<sup>2</sup> pour six ans – et, de l'autre, permet le dépassement de telles limites avec l'octroi de plusieurs permis de recherche pour des zones contigües au profit d'un même opérateur, à la condition qu'ils soient délivrés à l'issue de procédures administratives distinctes ?».

[OMISSIS]

[OMISSIS] **[Or. 21]** [OMISSIS]

[OMISSIS]

[OMISSIS] *[formule finale]*

### **PAR CES MOTIFS**

Le Consiglio di Stato (Conseil d'Etat, Italie) siégeant au contentieux (quatrième section), [OMISSIS], ordonne :

[OMISSIS]

2) [OMISSIS] la transmission du dossier à la Cour de justice de l'Union européenne conformément à l'article 267 TFUE, [OMISSIS]

[OMISSIS]

[OMISSIS] Fait à Rome [OMISSIS] le 23 janvier 2020 [OMISSIS]

[OMISSIS]

**[Or. 22]**

[OMISSIS]

DOCUMENT DE TRAVAIL