

BARKER

ARRÊT DE LA COUR (première chambre)

4 mai 2006 ^{*}

Dans l'affaire C-290/03,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 234 CE, introduite par la House of Lords (Royaume-Uni), par décision du 30 juin 2003, parvenue à la Cour le 3 juillet 2003, dans la procédure

The Queen, à la demande de:

Diane Barker,

contre

London Borough of Bromley,

en présence de:

First Secretary of State,

* Langue de procédure: l'anglais.

LA COUR (première chambre),

composée de M. P. Jann (rapporteur), président de chambre, M. K. Schiemann, M^{me} N. Colneric, MM. E. Juhász et E. Levits, juges,

avocat général: M. P. Léger,

greffier: M^{me} L. Hewlett, administrateur principal,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 22 juin 2005,

considérant les observations présentées:

- pour M^{me} Barker, par MM. R. McCracken, QC, G. Jones et J. Pereira, barristers, mandatés par M. R. M. Buxton, solicitor,

- pour London Borough of Bromley, par MM. T. Straker, QC, et J. Strachan, barrister, mandatés par Sharpe Pritchard, solicitors,

- pour le gouvernement du Royaume-Uni, par M. K. Manji, en qualité d'agent, assisté de MM. D. Elvin, QC, et J. Maurici, barrister,

- pour le gouvernement français, par MM. G. de Bergues et D. Petrausch, en qualité d'agents,

- pour la Commission des Communautés européennes, par M^{me} F. Simonetti et M. X. Lewis, en qualité d'agents,

vu la décision prise, l'avocat général entendu, de juger l'affaire sans conclusions,

rend le présent

Arrêt

- 1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation des articles 1^{er}, paragraphe 2, 2, paragraphe 1, et 4, paragraphe 2, 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).

- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant M^{me} Barker au London Borough of Bromley (ci-après le «Bromley LBC»), autorité compétente en matière d'aménagement du territoire, au sujet de l'octroi d'une autorisation en vue de l'aménagement, dans le Crystal Palace Park, situé à Londres, d'un centre de loisirs, sans qu'ait été effectuée une évaluation des incidences de celui-ci sur l'environnement.

Le cadre juridique

La réglementation communautaire

- 3 Conformément à son cinquième considérant, la directive 85/337 a pour objet d'établir des principes généraux d'évaluation des incidences sur l'environnement en vue de compléter et de coordonner les procédures d'autorisation des projets publics et privés qui sont susceptibles d'avoir un impact sur l'environnement.
- 4 À cet effet, l'article 1^{er}, paragraphe 2, de ladite directive définit la notion d'«autorisation» comme étant «la décision de l'autorité ou des autorités compétentes qui ouvre le droit du maître d'ouvrage de réaliser le projet».
- 5 Aux termes de l'article 2, paragraphe 1, de cette même directive:

«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.»

6 L'article 4 de la directive 85/337 dispose:

«1. Sous réserve de l'article 2, paragraphe 3, les projets appartenant aux classes énumérées à l'annexe I sont soumis à une évaluation conformément aux articles 5 à 10.

2. Les projets appartenant aux classes énumérées à l'annexe II sont soumis à une évaluation, conformément aux articles 5 à 10, lorsque les États membres considèrent que leurs caractéristiques l'exigent. À cette fin, les États membres peuvent notamment spécifier certains types de projets à soumettre à une évaluation ou fixer des critères et/ou des seuils à retenir pour pouvoir déterminer lesquels, parmi les projets appartenant aux classes énumérées à l'annexe II, doivent faire l'objet d'une évaluation conformément aux articles 5 à 10.»

7 L'annexe II de cette directive mentionne au point 10, sous b), les «[t]ravaux d'aménagement urbain».

8 La directive 85/337, et notamment les règles relatives aux projets relevant de son annexe II, a été substantiellement modifiée par la directive 97/11/CE du Conseil, du 3 mars 1997 (JO L 73, p. 5), qui devait être transposée au Royaume-Uni, au plus tard, le 14 mars 1999. Or, la demande d'autorisation relative au projet en cause au principal ayant été soumise à l'autorité compétente avant cette dernière date, ces modifications ne sont pas pertinentes pour celui-ci, ainsi qu'il ressort de l'article 3, paragraphe 2, de la directive 97/11.

La réglementation nationale

- 9 En Angleterre, le principal instrument juridique en matière d'aménagement du territoire est la loi sur l'aménagement urbain et foncier de 1990 (Town and Country Planning Act 1990, ci-après la «Town and Country Planning Act»), qui prévoit des règles générales concernant tant l'octroi des autorisations en matière d'aménagement urbain que leur modification ou leur retrait. Cette loi est précisée par le décret sur l'urbanisme et l'aménagement foncier de 1995 [Town and Country Planning (General Development Procedure) Order 1995, ci-après le «General Development Procedure Order»] et les règlements sur l'aménagement urbain et foncier — évaluation des incidences sur l'environnement de 1988 [Town and Country Planning (Assessment of Environmental Effects) Regulations 1988, ci-après les «Assessment of Environmental Effects Regulations»].
- 10 Les Assessment of Environmental Effects Regulations ont été remplacés par les règlements sur l'aménagement urbain et foncier — évaluation des incidences sur l'environnement de 1999 [Town and Country Planning (Environmental Impact Assessment) (England and Wales) Regulations 1999]. Or, étant donné que ces nouveaux Regulations ne s'appliquent qu'à des projets introduits à partir du 14 mars 1999, ils ne sont pas pertinents pour le projet en question dans l'affaire au principal.

— La Town and Country Planning Act et le General Development Procedure Order

- 11 Selon l'article 57, paragraphe 1, de la Town and Country Planning Act, un permis de construire (dit «planning permission») est exigé pour tout «aménagement» au sens de l'article 55, dont notamment «la construction de bâtiments [...] ou d'autres opérations réalisées dans, sur, au-dessus et au-dessous d'un terrain [...]».

- 12 Les permis de construire peuvent revêtir plusieurs formes, dont notamment celle d'un permis de construire sur avant-projet (dit «outline planning permission») avec approbation ultérieure des points réservés.

- 13 Ainsi, l'article 92, paragraphe 1, de la Town and Country Planning Act prévoit que les «permis de construire sur avant-projet» sont «délivrés] conformément aux dispositions d'un décret d'aménagement, sous réserve de l'approbation ultérieure par l'autorité compétente de points qui n'ont pas été détaillés dans la demande» (dits «reserved matters» ou «points réservés»).

- 14 Selon l'article 1^{er}, paragraphe 2, du General Development Procedure Order, ces «points réservés» sont définis comme l'«un quelconque des points suivants au sujet desquels aucun détail n'a été fourni dans la demande, à savoir a) l'emplacement, b) la conception, c) l'aspect extérieur, d) les voies d'accès et e) l'aménagement paysager du site».

- 15 L'article 92, paragraphe 2, de la Town and Country Planning Act prévoit implicitement qu'un point réservé est censé être finalement autorisé avec la décision d'approbation ultérieure.

- 16 Il ressort de l'article 73 de la Town and Country Planning Act, qu'une demande de modification d'un permis existant constitue une demande d'un nouveau permis de construire.

— Les Assessment of Environmental Effects Regulations

- 17 En vertu des Assessment of Environmental Effects Regulations, certains projets doivent, avant l'octroi de l'autorisation, être soumis à une évaluation de leurs incidences sur l'environnement.
- 18 À l'annexe 2 desdits Regulations sont reprises les classes de projets énumérées à l'annexe II de la directive 85/337, dont notamment «les projets d'aménagement urbain».
- 19 Il ressort de l'article 2, paragraphe 1, des Assessment of Environmental Effects Regulations, que constitue une «demande au sens de l'annexe 2» «toute demande de permis de construire [...] relative à un projet d'aménagement prévu à l'annexe 2 qui ne constitue pas un projet exempté et qui est susceptible d'avoir des effets notables sur l'environnement en raison de facteurs tels que sa nature, sa dimension ou sa localisation», appréciation au cas par cas qui incombe à l'autorité compétente.
- 20 Aux termes de l'article 4, paragraphes 1 et 2, de ces Regulations, l'autorité compétente ne saurait octroyer un permis relatif *inter alia* à une demande au sens de ladite annexe 2 (dite «Schedule 2 application») sans avoir, au préalable, pris en considération les éléments d'information relatifs à l'environnement et déclaré dans sa décision qu'elle en a tenu compte.
- 21 En présence d'une demande de permis de construire relative à un projet d'aménagement prévu à l'annexe 2 desdits Regulations, l'autorité compétente doit donc, au cas par cas, déterminer préalablement à toute délivrance de permis de construire si ses caractéristiques exigent une évaluation de ses incidences sur

l'environnement, c'est-à-dire si le projet en question est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement, et refuser une telle délivrance si elle ne dispose pas d'informations suffisantes pour se prononcer sur ce point.

- 22 En droit national, le permis de construire sur avant-projet constitue un «permis de construire» au sens de l'article 4 des Assessment of Environmental Effects Regulations, alors que la décision d'approbation des points réservés n'en est pas un. Pour cette raison, une évaluation des incidences d'un projet sur l'environnement ne peut être effectuée, en droit anglais, que lors de la première procédure relative au permis de construire sur avant-projet, et non plus lors de la procédure d'approbation ultérieure des points réservés.

Les mesures d'application

- 23 La circulaire n° 15/88, édictée par le Department of the Environment, fournit des lignes directrices de valeur indicative pour aider les autorités compétentes à identifier les projets au sens de l'annexe 2 des Assessment of Environmental Effects Regulations qui doivent faire l'objet d'une évaluation des incidences sur l'environnement.
- 24 Après avoir souligné, au point 18 de ladite circulaire, que le critère primordial est celui de la question de savoir si un projet est susceptible ou non d'avoir des effets notables sur l'environnement, il est précisé, au point 20 de la même circulaire, qu'une évaluation est, en général, nécessaire i) lorsque l'importance d'un projet dépasse le cadre local, ii) lorsqu'il est situé sur des sites sensibles ou iii) lorsqu'il a des incidences particulièrement complexes et potentiellement négatives.

- 25 Les points 30 et 31 de cette même circulaire indiquent encore que, pour certaines catégories de projets, des critères et seuils sont énumérés à son annexe A qui sont destinés à donner une indication dans les grandes lignes du type de situations dans lesquelles, de l'avis du secrétaire d'État, une évaluation d'incidences peut être requise en vertu des Assessment of Environmental Effects Regulations ou, au contraire, n'est probablement pas nécessaire, étant entendu que ces éléments sont seulement indicatifs et que ce qui est primordial, dans chaque cas spécifique, c'est d'apprécier si le projet concerné est ou non susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement.
- 26 Concernant plus spécifiquement les projets d'aménagement urbain, cette circulaire indique, au point 15 de son annexe A, qu'il est peu probable que le réaménagement d'un site qui a été aménagé antérieurement nécessite une évaluation, sauf lorsque l'aménagement proposé répond à certains types d'aménagement ou qu'il est d'une ampleur beaucoup plus grande que l'aménagement précédent.
- 27 S'agissant des projets sur des sites qui n'ont pas été aménagés intensivement antérieurement, la même circulaire précise, au point 16 de son annexe A, que «la nécessité d'une évaluation dépend de la sensibilité que présente l'emplacement envisagé». Ainsi, «une évaluation peut être nécessaire lorsque:
- la superficie du projet est supérieure à 5 hectares en zone urbanisée;
 - un nombre important de logements se trouve à proximité immédiate du site d'aménagement proposé, par exemple plus de 700 logements à moins de 200 m des limites du site, ou
 - le projet prévoit l'affectation d'une superficie de plus de 10 000 m² (brut) à des magasins, bureaux ou à d'autres usages commerciaux».

28 Il ressort par ailleurs du point 42 de la circulaire n° 15/88 que, aux fins de l'établissement de la déclaration relative aux aspects environnementaux, le maître d'ouvrage doit détailler ses propositions. À défaut, toute appréciation exhaustive des effets potentiels est impossible. Il appartient à l'autorité compétente de déterminer la quantité d'informations requises dans chaque cas d'espèce. Les informations portées dans la déclaration relative aux aspects environnementaux sont largement déterminantes pour la question de savoir si certains points peuvent être réservés dans le cadre d'un permis de construire sur avant-projet. Lorsque ces informations font état d'un traitement particulier d'un aspect ou l'autre, ou impliquent un tel traitement, il n'est pas approprié de réserver cette question dans le permis de construire sur avant-projet.

Le litige au principal et les questions préjudicielles

29 M^{me} Barker habite dans le voisinage du Crystal Palace Park.

30 Le 4 avril 1997, l'entreprise London & Regional Properties Ltd (ci-après «L&R») a déposé auprès du Bromley LBC une demande de permis sur avant-projet en vue d'aménager, dans le Crystal Palace Park, un centre de loisirs (ci-après le «projet de Crystal Palace»), projet qui relève de l'annexe II de la directive 85/337.

31 Après un examen prenant en compte plusieurs rapports et des informations complémentaires, le Bromley LBC est parvenu à la conclusion qu'une évaluation des incidences dudit projet sur l'environnement n'était pas nécessaire.

- 32 Le 24 mars 1998, le Bromley LBC a délivré un permis de construire sur avant-projet qui réservait certains points pour approbation ultérieure avant le début de tout aménagement.
- 33 Le 25 janvier 1999, L&R a soumis à l'approbation du Bromley LBC, en vue d'une décision finale, certains des points réservés. D'après ces points, le projet de Crystal Palace comprenait désormais, au rez-de-chaussée, 18 cinémas, une zone récréative et une zone destinée aux expositions; au niveau de la galerie, des restaurants et des cafés, deux zones récréatives et des toilettes publiques; au niveau du toit, un parking comptant 950 places au maximum, 4 points d'observation ainsi que des zones d'équipement; l'ajout d'un étage «mezzanine» de 800 m², et des modifications relatives à la construction des murs extérieurs.
- 34 Lors de la réunion sur l'approbation des points réservés, certains conseillers du Bromley LBC ont souhaité une évaluation des incidences du projet sur l'environnement. Or, après qu'il a été procédé à une consultation juridique, il leur a été indiqué que, en droit national, une telle évaluation ne pouvait être effectuée qu'au stade initial du permis de construire sur avant-projet.
- 35 Le 10 mai 1999, le Bromley LBC a délivré l'avis d'approbation.
- 36 Le recours de M^{me} Barker visant à contester la décision d'approbation ainsi que l'avis juridique sur lequel elle est fondée a été rejeté en première instance ainsi que par la Court of Appeal.
- 37 La House of Lords, saisie sur recours de M^{me} Barker, doutant de la compatibilité avec le droit communautaire du régime national selon lequel une évaluation des

incidences sur l'environnement ne peut être effectuée que lors de la procédure sur le permis de construire sur avant-projet, et non plus lors de l'approbation ultérieure des points réservés (ci-après le «régime en cause au principal»), a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1) L'identification de la décision de l'autorité ou des autorités compétentes qui ouvre le droit du maître d'ouvrage de réaliser le projet (article 1^{er}, paragraphe 2, de la directive 85/337 [...]) incombe-t-elle exclusivement aux juridictions nationales faisant application du droit national?

2) La directive [85/337] exige-t-elle qu'une évaluation des incidences sur l'environnement soit effectuée si, à la suite de l'octroi d'un permis de construire sur avant-projet avec approbation ultérieure des points réservés, sans qu'une évaluation des incidences sur l'environnement n'ait été effectuée, il apparaît, au moment de la demande d'approbation relative aux points réservés, que le projet est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement, notamment en raison de sa nature, de sa dimension ou de sa localisation (article 2, paragraphe 1, de la directive [85/337])?

3) Dans des circonstances où:

- a) la loi nationale en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire prévoit l'octroi d'un permis de construire sur avant-projet en début de la procédure d'aménagement du territoire et requiert un examen par l'autorité compétente à ce stade de la question de savoir si une évaluation des incidences sur l'environnement est nécessaire en vertu de la directive [85/337];

- b) l'autorité compétente détermine qu'il n'est pas nécessaire de procéder à une évaluation des incidences sur l'environnement et octroie un permis de construire sur avant-projet soumis à la condition que les points réservés soient approuvés ultérieurement;

- c) cette décision peut faire l'objet d'un recours devant la juridiction nationale;

le droit national, peut-il, conformément à la directive [85/337], empêcher une autorité compétente d'exiger qu'une évaluation des incidences sur l'environnement soit réalisée à un stade ultérieur de la procédure d'aménagement du territoire?»

Sur les questions préjudicielles

Sur la première question

³⁸ Par sa première question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si la qualification d'une décision comme «autorisation» au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 2, de la directive 85/337 dépend exclusivement du droit national.

³⁹ L'article 1^{er}, paragraphe 2, de la directive 85/337 définit la notion d'«autorisation» au sens de cette directive comme la décision de l'autorité ou des autorités compétentes qui ouvre le droit du maître d'ouvrage de réaliser le projet.

- 40 Ainsi, tout en se calquant sur certains éléments de droit national, cette notion demeure une notion communautaire qui relève, contrairement à ce que soutiennent le Bromley LBC et le gouvernement du Royaume-Uni, exclusivement du droit communautaire. En effet, il ressort d'une jurisprudence constante que les termes d'une disposition du droit communautaire, qui ne comporte aucun renvoi exprès au droit des États membres pour déterminer son sens et sa portée, doivent normalement trouver, dans toute la Communauté, une interprétation autonome et uniforme qui doit être recherchée en tenant compte du contexte de cette disposition et de l'objectif poursuivi par la réglementation en cause (voir, en ce sens, arrêts du 18 janvier 1984, Ekro, 327/82, Rec. p. 107, point 11; du 19 septembre 2000, Linster, C-287/98, Rec. p. I-6917, point 43, et du 7 janvier 2004, Wells, C-201/02, Rec. p. I-723, point 37).
- 41 Il convient donc de répondre à la première question que la qualification d'une décision comme «autorisation» au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 2, de la directive 85/337 doit être effectuée en application du droit national en conformité avec le droit communautaire.

Sur les deuxième et troisième questions

- 42 Par ses deuxième et troisième questions, qu'il convient d'examiner ensemble, la juridiction de renvoi demande, en substance, si les articles 2, paragraphe 1, et 4, paragraphe 2, de la directive 85/337 doivent être interprétés en ce sens qu'ils exigent qu'une évaluation des incidences sur l'environnement soit effectuée si, à la suite de l'octroi d'un permis de construire sur avant-projet, il apparaît, au moment de l'approbation des points réservés, que le projet est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement, notamment en raison de sa nature, de sa dimension ou de sa localisation.

- 43 À cet égard, il ressort, tout d'abord, de l'article 2, paragraphe 1, de la directive 85/337 que les projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, au sens de l'article 4 de la même directive, lu en combinaison avec les annexes I ou II de celle-ci, doivent être soumis, avant l'octroi de l'autorisation, à une évaluation en ce qui concerne leurs incidences (arrêt Wells, précité, point 42).
- 44 Ainsi qu'il a été rappelé au point 39 du présent arrêt, l'article 1^{er}, paragraphe 2, de la directive 85/337 définit la notion d'«autorisation» au sens de cette directive comme la décision de l'autorité ou des autorités compétentes qui ouvre le droit du maître d'ouvrage de réaliser le projet.
- 45 Il ressort de la systématique et des objectifs de la directive 85/337 que cette disposition vise la décision (à une ou plusieurs étapes) qui permet au maître d'ouvrage de commencer les travaux pour réaliser son projet.
- 46 Eu égard à ces précisions, il appartient donc à la juridiction de renvoi de vérifier si le permis de construire sur avant-projet et la décision d'approbation des points réservés en question au principal constituent, dans leur ensemble, une «autorisation» au sens de la directive 85/337 (voir, à cet égard, arrêt de ce jour, Commission/Royaume-Uni, C-508/03, Rec. 2006, p. I-3969, points 101, 102).
- 47 Il convient de rappeler, ensuite, que la Cour a précisé au point 52 de l'arrêt Wells, précité, que, lorsque le droit national prévoit une procédure d'autorisation à plusieurs étapes, l'une de celles-ci étant une décision principale et l'autre une décision d'exécution, qui ne peut aller au-delà des paramètres déterminés par la décision principale, les effets qu'un projet est susceptible d'avoir sur l'environnement doivent être identifiés et évalués lors de la procédure relative à la décision

principale. Ce n'est que si ces effets ne sont identifiables que lors de la procédure relative à la décision d'exécution que l'évaluation devrait être effectuée au cours de cette dernière procédure.

48 Si la juridiction de renvoi parvient donc à la conclusion que la procédure prévue par le régime en cause au principal est une procédure d'autorisation à plusieurs étapes, l'une de celles-ci étant une décision principale et l'autre une décision d'exécution, qui ne peut aller au-delà des paramètres déterminés par la décision principale, il s'ensuit que l'autorité compétente a, le cas échéant, l'obligation d'effectuer une évaluation des incidences du projet sur l'environnement, même après l'octroi du permis de construire sur avant-projet, lors de l'approbation ultérieure des points réservés (voir, à cet égard, arrêt Commission/Royaume-Uni, précité, points 103 à 106). Cette évaluation doit être de caractère global, afin de porter sur tous les aspects du projet qui n'ont pas encore été évalués ou qui exigent une nouvelle évaluation.

49 Eu égard à tout ce qui précède, il convient de répondre aux deuxième et troisième questions que les articles 2, paragraphe 1, et 4, paragraphe 2, de la directive 85/337 doivent être interprétés en ce sens qu'ils exigent qu'une évaluation des incidences sur l'environnement soit effectuée si, dans l'hypothèse d'une autorisation à plusieurs étapes, il s'avère, au cours de la deuxième étape, que le projet est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement, notamment en raison de sa nature, de sa dimension ou de sa localisation.

Sur les dépens

50 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (première chambre) dit pour droit:

- 1) **La qualification d'une décision comme «autorisation» au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 2, 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, doit être effectuée en application du droit national en conformité avec le droit communautaire.**

- 2) **Les articles 2, paragraphe 1, et 4, paragraphe 2, de la directive 85/337 doivent être interprétés en ce sens qu'ils exigent qu'une évaluation des incidences sur l'environnement soit effectuée si, dans l'hypothèse d'une autorisation à plusieurs étapes, il s'avère, au cours de la deuxième étape, que le projet est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement, notamment en raison de sa nature, de sa dimension ou de sa localisation.**

Signatures