



Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (dixième chambre)

6 mars 2014*

«Renvoi préjudiciel — Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne — Principes généraux du droit de l'Union — Mise en œuvre du droit de l'Union — Champ d'application du droit de l'Union — Lien de rattachement suffisant — Absence — Incompétence de la Cour»

Dans l'affaire C-206/13,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par le Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (Italie), par décision du 14 février 2013, parvenue à la Cour le 18 avril 2013, dans la procédure

Cruciano Siragusa

contre

Regione Sicilia – Soprintendenza Beni Culturali e Ambientali di Palermo,

LA COUR (dixième chambre),

composée de M. E. Juhász, président de chambre, MM. A. Rosas (rapporteur) et D. Šváby, juges,

avocat général: M^{me} J. Kokott,

greffier: M. A. Calot Escobar,

vu la procédure écrite,

considérant les observations présentées:

- pour le gouvernement italien, par M^{me} G. Palmieri, en qualité d'agent, assistée de M. G. Palatiello, avvocato dello Stato,
- pour le gouvernement tchèque, par MM. M. Smolek et J. Vlácil, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement néerlandais, par M^{mes} M. Bulterman et C. Schillemans, en qualité d'agents,
- pour la Commission européenne, par M^{me} L. Pignataro-Nolin et M. C. Zadra, en qualité d'agents,

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

rend le présent

* Langue de procédure: l'italien.

Arrêt

- 1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 17 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la «Charte») et du principe de proportionnalité.
- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant M. Siragusa à la Regione Sicilia – Soprintendenza Beni Culturali e Ambientali di Palermo (Région de Sicile – Direction du patrimoine culturel et environnemental de Palerme) au sujet d'une décision de remise en état de lieux appartenant à M. Siragusa.

Le cadre juridique

- 3 La juridiction de renvoi expose que le propriétaire d'un site relevant d'une zone soumise à des servitudes de protection du paysage ne peut y effectuer aucune intervention sans l'autorisation de l'administration compétente.
- 4 L'article 146, paragraphes 1 et 2, du décret législatif n° 42, du 22 janvier 2004, [Codice dei beni culturali e del paesaggio (code des biens culturels et du paysage), ci-après le «décret législatif n° 42/04»], dans sa version applicable aux faits au principal, prévoit que le propriétaire d'un bien immobilier protégé par la loi ne peut le détruire ni y introduire de modifications portant préjudice aux intérêts paysagers protégés. Avant de réaliser des modifications, il doit demander une autorisation préalable. S'il réalise les modifications sans demander d'autorisation, l'administration peut autoriser ces modifications à titre de régularisation, lorsque l'ouvrage réalisé est compatible avec les intérêts protégés, conformément à l'article 167, paragraphes 4 et 5, de ce décret.
- 5 L'article 167 du décret législatif n° 42/04 précise les conséquences du non-respect des obligations imposées par ce décret. L'article 167, paragraphe 4, de celui-ci indique que l'autorité administrative compétente procède à l'examen de la compatibilité des travaux en cause au regard des règles de protection du paysage, dans les cas suivants:
 - «a) travaux, réalisés sans autorisation ou non conformes à l'autorisation requise, n'ayant pas entraîné la création de surfaces utiles ou de volumes ni l'augmentation de ceux légalement réalisés».
- 6 Dans les cas où il ne s'agit pas de travaux ayant entraîné la création de surfaces utiles ou de volumes ou l'augmentation de ceux légalement réalisés, et si les interventions sont considérées comme compatibles avec les règles de protection du paysage, le contrevenant peut être tenu de payer une sanction pécuniaire.

Les faits au principal et la question préjudicielle

- 7 Le requérant au principal est propriétaire d'un bien immobilier situé dans une zone soumise à des servitudes de protection du paysage. Il a réalisé sur ce bien des modifications qui n'ont pas été préalablement autorisées et a sollicité du Comune di Trabia la délivrance d'un permis de construire aux fins de régularisation, sous réserve de l'agrément préalable de la Soprintendenza Beni Culturali e Ambientali di Palermo.
- 8 Cette dernière a adopté, le 4 avril 2011, une ordonnance-injonction lui ordonnant la remise en état des lieux moyennant le démantèlement de tous les travaux réalisés abusivement dans un délai de 120 jours à compter de la réception de cette ordonnance. Celle-ci est motivée par le fait que les travaux en question ne sont pas susceptibles d'être examinés au regard de leur compatibilité avec les règles de protection du paysage au sens des articles 167 et 181 du décret législatif n° 42/04 dès lors qu'ils ont entraîné une augmentation du volume.

- 9 Le requérant au principal a introduit devant la juridiction de renvoi un recours dirigé contre ladite ordonnance-injonction.
- 10 La juridiction de renvoi fait valoir que, dans le droit de l'Union, la protection du paysage n'est pas un domaine autonome ni conceptuellement distinct de celui de la protection de l'environnement, mais qu'elle en fait partie. Elle cite, à cet égard:
- l'article 2, paragraphe 3, sous a), de la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, approuvée au nom de la Communauté européenne par la décision 2005/370/CE du Conseil, du 17 février 2005 (JO L 124, p. 1, ci-après la «convention d'Aarhus»);
 - le règlement (CE) n° 1367/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 6 septembre 2006, concernant l'application aux institutions et organes de la Communauté européenne des dispositions de la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (JO L 264, p. 13);
 - l'article 2, point 1, sous a), de la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil, du 28 janvier 2003, concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil (JO L 41, p. 26), et
 - les articles 1^{er} et 3 de la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil, du 13 décembre 2011, concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (JO 2012, L 26, p. 1).
- 11 La juridiction de renvoi rappelle, par ailleurs, que le domaine de l'environnement relève de la compétence de l'Union européenne au sens des articles 3, paragraphe 3, TUE et 21, paragraphe 2, sous f), TUE, ainsi que des articles 4, paragraphe 2, sous e), TFUE, 11 TFUE, 114 TFUE et 191 TFUE.
- 12 Selon la juridiction de renvoi, le régime de protection du paysage implique, pour les activités privées, des servitudes qui ne sont pas nécessairement des servitudes non aedificandi. Il s'ensuivrait que toutes les activités de construction, également censées entraîner une augmentation volumétrique, ne portent pas systématiquement et en tout état de cause atteinte aux intérêts protégés par la réglementation en question.
- 13 Un examen, entraînant la possibilité de régularisation après paiement d'une sanction pécuniaire, pourrait être effectué *in concreto*, si le décret législatif n° 42/04 ne prévoyait pas la présomption stricte et abstraite de l'exclusion des ouvrages impliquant la «création de surfaces utiles ou de volumes ou l'augmentation de ceux légalement réalisés». En effet, dans ce cas également, la protection du paysage pourrait s'avérer, sur la base d'un examen concret, compatible avec le maintien de l'ouvrage.
- 14 La juridiction de renvoi se demande dès lors si l'article 167 du décret législatif n° 42/04, en ce qu'il exclut, sur la base d'une présomption, une catégorie de travaux de tout examen de la compatibilité de ceux-ci avec la protection du paysage en les sanctionnant par la démolition, pourrait constituer une atteinte injustifiée et disproportionnée au droit de propriété garanti par l'article 17 de la Charte si celle-ci devait être interprétée en ce sens que les restrictions au droit de propriété sont subordonnées à la vérification de l'existence réelle, et non pas seulement abstraite, d'un intérêt opposé. Elle vise également le principe de proportionnalité en tant que principe général du droit de l'Union.

- 15 Dans ces conditions, le Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante:

«L'article 17 de la [Charte] et le principe de proportionnalité, en tant que principe général du droit de l'Union [...], font-ils obstacle à l'application d'une disposition nationale qui, tel l'article 167, paragraphe 4, sous a), du décret législatif n° 42/04, exclut la possibilité de délivrance aux fins de régularisation de l'autorisation requise au titre de la protection du paysage pour toutes les interventions de l'homme ayant entraîné l'augmentation des surfaces et des volumes, indépendamment de la vérification concrète de la compatibilité de ces interventions avec les valeurs de la protection du paysage du site spécifiquement concerné?»

Sur la compétence de la Cour

- 16 Par sa question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 17 de la Charte et le principe de proportionnalité doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une disposition d'une réglementation nationale telle que l'article 167, paragraphe 4, sous a), du décret législatif n° 42/04.
- 17 L'ensemble des intéressés ayant présenté des observations concluent à l'incompétence de la Cour pour répondre à la question préjudicielle, en raison de l'absence d'élément de rattachement suffisant avec le droit de l'Union. Ils rappellent, par ailleurs, que c'est à la juridiction de renvoi d'expliquer quel est le lien entre les dispositions du droit de l'Union dont l'interprétation est demandée et l'article 167, paragraphe 4, sous a), du décret législatif n° 42/04.
- 18 La Commission européenne examine néanmoins les différents textes visés par la juridiction de renvoi en faisant valoir, pour chacun d'entre eux, ce qui suit:
- la décision 2005/370 se limite à faire entrer dans l'ordre juridique de l'Union la convention d'Aarhus et constitue une mesure de l'Union qui n'exige pas de règle de réception des États membres;
 - le règlement n° 1367/2006 s'adresse non pas aux États membres, mais aux institutions de l'Union, et ne présente aucun lien avec les faits au principal ni a fortiori avec le décret législatif n° 42/04;
 - il en va de même de la directive 2003/4, concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement;
 - il ne ressort pas du dossier que la directive 2011/92 soit pertinente aux fins du litige au principal, les travaux réalisés par M. Siragusa ne soulevant apparemment pas de question concernant le respect de cette directive pour absence d'évaluation des incidences des travaux sur l'environnement;
 - les articles 3, paragraphe 3, TUE et 21, paragraphe 2, sous f), TUE s'adressent à l'Union et non aux États membres;
 - l'article 4, paragraphe 2, sous e), TFUE porte sur la répartition des compétences entre les États membres et l'Union et figure dans la partie consacrée aux principes;
 - l'article 11 TFUE s'adresse également à l'Union;
 - l'article 114 TFUE s'adresse aux institutions prévues dans l'Union et non aux États membres, et

- même en supposant que la réglementation nationale en cause au principal entre dans le champ d'application du droit de l'Union par la référence faite à l'article 191 TFUE, la Cour a déjà eu l'occasion de préciser que, dès lors que l'article 191 TFUE s'adresse à l'action de l'Union, il ne saurait être invoqué en tant que tel par des particuliers aux fins d'exclure l'application d'une réglementation nationale intervenant dans un domaine relevant de la politique de l'environnement lorsque n'est applicable aucune réglementation de l'Union adoptée sur le fondement de l'article 192 TFUE couvrant spécifiquement la situation concernée (arrêt du 9 mars 2010, *ERG e.a.*, C-378/08, Rec. p. I-1919, point 46).
- 19 À cet égard, il y a lieu de rappeler que, conformément à l'article 94, sous c), du règlement de procédure de la Cour, la demande de décision préjudicielle doit contenir l'exposé des raisons qui ont conduit la juridiction de renvoi à s'interroger sur l'interprétation ou la validité de certaines dispositions du droit de l'Union, ainsi que le lien qu'elle établit entre ces dispositions et la législation nationale applicable au litige au principal. Cet exposé, de même que l'exposé sommaire des faits pertinents requis par l'article 94, sous a), dudit règlement de procédure, doit permettre à la Cour de vérifier, outre la recevabilité de la demande de décision préjudicielle, sa compétence pour répondre à la question posée.
- 20 L'article 51, paragraphe 1, de la Charte prévoit que les dispositions de celle-ci s'adressent aux États membres uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union. L'article 6, paragraphe 1, TUE, de même que l'article 51, paragraphe 2, de la Charte, précise que les dispositions de cette charte n'étendent en aucune manière les compétences de l'Union telles que définies dans les traités. Ainsi, la Cour est appelée à interpréter, à la lumière de la Charte, le droit de l'Union dans les limites des compétences attribuées à celle-ci (arrêt du 15 novembre 2011, *Dereci e.a.*, C-256/11, Rec. p. I-11315, point 71 et jurisprudence citée).
- 21 La Cour a déjà rappelé qu'elle ne peut apprécier, au regard de la Charte, une réglementation nationale qui ne se situe pas dans le cadre du droit de l'Union. En revanche, dès lors qu'une telle réglementation entre dans le champ d'application de ce droit, la Cour, saisie à titre préjudiciel, doit fournir tous les éléments d'interprétation nécessaires à l'appréciation, par la juridiction nationale, de la conformité de cette réglementation avec les droits fondamentaux dont elle assure le respect (voir arrêt du 26 février 2013, *Åkerberg Fransson*, C-617/10, point 19 et jurisprudence citée).
- 22 Cette définition du champ d'application des droits fondamentaux de l'Union est corroborée par les explications relatives à l'article 51 de la Charte, lesquelles, conformément à l'article 6, paragraphe 1, troisième alinéa, TUE et à l'article 52, paragraphe 7, de la Charte, doivent être prises en considération en vue de l'interprétation de celle-ci (voir, en ce sens, arrêt du 22 décembre 2010, *DEB*, C-279/09, Rec. p. I-13849, point 32). Selon lesdites explications, l'obligation de respecter les droits fondamentaux définis dans le cadre de l'Union ne s'impose aux États membres que lorsqu'ils agissent dans le champ d'application du droit de l'Union.
- 23 Selon la description faite par la juridiction de renvoi, la procédure au principal concerne une ordonnance-injonction ordonnant à M. Siragusa le démantèlement de travaux réalisés en infraction à une loi sur la protection des biens culturels et du paysage. Une telle procédure aurait un lien avec le droit de l'Union en matière d'environnement, dès lors que la protection du paysage, visée par la loi nationale en cause, ferait partie de la protection de l'environnement. La juridiction de renvoi cite, à cet égard, diverses dispositions du droit de l'Union en matière d'environnement.
- 24 Il importe cependant de rappeler que la notion de «mise en œuvre du droit de l'Union», au sens de l'article 51 de la Charte, impose l'existence d'un lien de rattachement d'un certain degré, dépassant le voisinage des matières visées ou les incidences indirectes de l'une des matières sur l'autre (voir, en ce sens, arrêt du 29 mai 1997, *Kremzow*, C-299/95, Rec. p. I-2629, point 16).

- 25 Pour déterminer si une réglementation nationale relève de la mise en œuvre du droit de l'Union au sens de l'article 51 de la Charte, il y a lieu de vérifier, parmi d'autres éléments, si elle a pour but de mettre en œuvre une disposition du droit de l'Union, le caractère de cette réglementation et si celle-ci ne poursuit pas des objectifs autres que ceux couverts par le droit de l'Union, même si elle est susceptible d'affecter indirectement ce dernier, ainsi que s'il existe une réglementation du droit de l'Union spécifique en la matière ou susceptible de l'affecter (voir arrêts du 18 décembre 1997, *Annibaldi*, C-309/96, Rec. p. I-7493, points 21 à 23; du 8 novembre 2012, *Iida*, C-40/11, point 79, ainsi que du 8 mai 2013, *Ymeraga e.a.*, C-87/12, point 41).
- 26 Notamment, la Cour a conclu à l'inapplicabilité des droits fondamentaux de l'Union par rapport à une réglementation nationale en raison du fait que les dispositions de l'Union dans le domaine concerné n'imposaient aucune obligation aux États membres à l'égard de la situation en cause au principal (voir arrêt du 13 juin 1996, *Maurin*, C-144/95, Rec. p. I-2909, points 11 et 12).
- 27 Ainsi que l'ont fait valoir les intéressés ayant présenté des observations, ni les dispositions des traités UE et FUE visées par la juridiction de renvoi, ni la réglementation relative à la convention d'Aarhus, ni les directives 2003/4 et 2011/92 n'imposent aux États membres des obligations spécifiques en vue de protéger le paysage ainsi que le fait le droit italien.
- 28 Les objectifs de ces réglementations et du décret législatif n° 42/04 ne sont pas les mêmes, même si le paysage est l'un des éléments pris en considération pour évaluer les incidences d'un projet sur l'environnement, conformément à la directive 2011/92, et fait partie des éléments pris en considération dans les informations environnementales dont il est question dans la convention d'Aarhus, le règlement n° 1367/2006 et la directive 2003/4.
- 29 La Cour a jugé dans son arrêt *Annibaldi*, précité, auquel se réfèrent les explications relatives à l'article 51 de la Charte, que la seule circonstance qu'une loi nationale est susceptible d'affecter indirectement le fonctionnement d'une organisation commune des marchés agricoles ne saurait constituer un lien de rattachement suffisant (arrêt *Annibaldi*, précité, point 22; voir, également, arrêt *Kremzow*, précité, point 16).
- 30 À cet égard, aucun élément ne permet de conclure que les dispositions du décret législatif n° 42/04 pertinentes dans l'affaire au principal se situent dans le champ d'application du droit de l'Union. En effet, ces dispositions ne constituent pas la mise en œuvre de normes du droit de l'Union, ce qui distingue l'affaire au principal concernée par le présent renvoi préjudiciel de celle ayant donné lieu à l'arrêt du 15 janvier 2013, *Križan e.a.* (C-416/10), auquel se réfère la juridiction de renvoi.
- 31 Il importe en outre de tenir compte de l'objectif de la protection des droits fondamentaux dans le droit de l'Union, qui est de veiller à ce que ces droits ne soient pas violés dans les domaines d'activités de l'Union, que ce soit en raison de l'action de l'Union ou en raison de la mise en œuvre du droit de l'Union par les États membres.
- 32 La poursuite de cet objectif est motivée par la nécessité d'éviter qu'une protection des droits fondamentaux susceptible de varier selon le droit national concerné porte atteinte à l'unité, à la primauté et à l'effectivité du droit de l'Union (voir, en ce sens, arrêt du 17 décembre 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, 11/70, Rec. p. 1125, point 3, et du 26 février 2013, *Melloni*, C-399/11, point 60). Or, il ne ressort pas de la décision de renvoi qu'un tel risque soit présent dans l'affaire au principal.
- 33 Il résulte de l'ensemble de ces éléments que la compétence de la Cour pour interpréter l'article 17 de la Charte n'est pas établie (voir, en ce sens, arrêt du 22 décembre 2010, *Omalet*, C-245/09, Rec. p. I-13771, point 18; ordonnances du 1^{er} mars 2011, *Chartry*, C-457/09, Rec. p. I-819, points 25 et 26; du 10 mai 2012, *Corpul Național al Polițiștilor*, C-134/12, point 15; du 7 février 2013, *Pedone*, C-498/12, point 15, ainsi que du 7 novembre 2013, *SC Schuster & Co Ecologic*, C-371/13, point 18).

- 34 S'agissant du principe de proportionnalité, il fait partie des principes généraux du droit de l'Union qui doivent être respectés par une réglementation nationale qui entre dans le champ d'application du droit de l'Union ou met en œuvre ce dernier (voir, en ce sens, arrêts du 18 février 1982, Zuckerfabrik Franken, 77/81, Rec. p. 681, point 22; du 16 mai 1989, Buet et EBS, 382/87, Rec. p. 1235, point 11; du 2 juin 1994, Exportslachterijen van Oordegem, C-2/93, Rec. p. I-2283, point 20, ainsi que du 2 décembre 2010, Vandorou e.a., C-422/09, C-425/09 et C-426/09, Rec. p. I-12411, point 65).
- 35 Dès lors que la juridiction de renvoi n'a pas établi, par la démonstration d'un lien suffisant, que l'article 167, paragraphe 4, sous a), du décret législatif n° 42/04 entre dans le champ d'application du droit de l'Union ou met en œuvre ce dernier, la compétence de la Cour pour interpréter le principe de proportionnalité en l'occurrence n'est pas établie non plus.
- 36 Dans ces conditions, il y a lieu de constater que la Cour est incompétente pour répondre à la question posée par le Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia.

Sur les dépens

- 37 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 (dixième chambre) dit pour droit:

La Cour de justice de l'Union européenne est incompétente pour répondre à la question posée par le Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (Italie).

Signatures