



Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL

M. GERARD HOGAN

présentées le 24 juin 2021¹

Affaire C-110/20

Regione Puglia

contre

Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare,

Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo,

Ministero dello sviluppo economico,

Presidenza del Consiglio dei Ministri,

Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale,

en présence de

Global Petroleum Ltd

[demande de décision préjudicielle formée par le Consiglio di Stato (Conseil d'État, Italie)]

« Renvoi préjudiciel – Directive 94/22/CE – Énergie – Conditions d'octroi et d'exercice des autorisations de prospector, d'exploiter et d'extraire des hydrocarbures – Autorisation de prospector des hydrocarbures sur une aire géographique spécifique pour une durée déterminée – Délimitation de la superficie des aires couvertes par une autorisation – Aires contiguës – Octroi de plusieurs autorisations à un seul et même opérateur – Procédure concurrentielle »

I. Introduction

1. Les présentes conclusions font suite à une demande de décision préjudicielle introduite par le Consiglio di Stato (Conseil d'État, Italie) au sujet de l'interprétation de certaines dispositions de la directive 94/22/CE du Parlement européen et du Conseil, du 30 mai 1994, sur les conditions d'octroi et d'exercice des autorisations de prospector, d'exploiter et d'extraire des hydrocarbures².

2. En substance, la juridiction de renvoi cherche à savoir si la directive 94/22 impose à un État membre de fixer et de faire respecter une limite absolue à l'étendue géographique d'une aire pour laquelle un opérateur peut recevoir une autorisation de prospector, d'exploiter et d'extraire des hydrocarbures³.

¹ Langue originale : l'anglais.

² JO 1994, L 164, p. 3.

³ Cette activité est généralement désignée par l'expression « exploration et production » (d'hydrocarbures) (« exploration and production » ou « E&P » en langue anglaise). J'utilise ce terme ici dans un sens incluant l'étape de la prospection, c'est-à-dire l'analyse géologique préalable à une exploration plus poussée, les trois étapes étant explicitement visées dans la directive 94/22.

3. Avant de procéder à l'examen des faits et des questions de droit qui se posent, il convient tout d'abord d'exposer le cadre juridique pertinent.

II. Le cadre juridique

A. Le droit de l'Union

4. Les quatrième et sixième au neuvième considérants de la directive 94/22 sont libellés comme suit :

« [...] [L]es États membres possèdent la souveraineté et des droits souverains sur les ressources en hydrocarbures situées sur leur territoire ;

[...]

[...] il y a lieu d'assurer l'accès non discriminatoire aux activités de prospection, d'exploration et d'extraction des hydrocarbures, et leur exercice, dans des conditions qui favorisent une plus grande concurrence dans ce secteur et, par là, de favoriser les meilleures méthodes possibles pour prospecter, exploiter et extraire les ressources des États membres et de renforcer l'intégration du marché intérieur de l'énergie ;

[...] à cette fin, il est nécessaire d'instaurer des règles communes assurant que les procédures d'octroi des autorisations de prospecter, d'explorer et d'extraire des hydrocarbures soient ouvertes à toutes les entités possédant les capacités nécessaires ; [...] l'octroi des autorisations doit être basé sur des critères objectifs et publiés ; [...] par ailleurs, toutes les entités participant à la procédure doivent avoir préalablement connaissance des conditions d'octroi ;

[...] les États membres doivent conserver leur faculté de soumettre l'accès à ces activités et leur exercice à des limitations justifiées par l'intérêt général et au versement d'une contrepartie en espèces ou en hydrocarbures, les modalités dudit versement devant être fixées de manière à ne pas interférer dans la gestion des entités ; [...] cette faculté doit s'exercer d'une manière non discriminatoire ; [...] à l'exception des obligations liées à l'usage de cette faculté, il convient d'éviter d'imposer aux entités des conditions et obligations qui ne sont pas justifiées par la nécessité de mener à bien ces activités ; [...] le contrôle des activités des entités doit être limité à ce qui est nécessaire pour assurer le respect de ces obligations et conditions ;

[...] l'étendue des aires couvertes par une autorisation et la durée de celle-ci doivent être limitées de façon à éviter de réserver à une seule entité un droit exclusif sur une aire dont la prospection, l'exploration et l'exploitation peuvent être assurées plus efficacement par plusieurs entités[.] »

5. L'article 1^{er}, point 3, de la directive 94/22 définit le terme « autorisation » dans les termes suivants :

« "autorisation" : toute disposition législative, réglementaire, administrative ou contractuelle ou tout instrument qui en découle, par lesquels les autorités compétentes d'un État membre habilite une entité à exercer, pour son compte et à ses risques, le droit exclusif de prospecter, d'explorer ou d'extraire des hydrocarbures dans une aire géographique. Une autorisation peut être délivrée pour chacune ou plusieurs de ces activités ou simultanément pour plusieurs d'entre elles ».

6. L'article 2 de la directive 94/22 dispose :

« 1. Les États membres conservent le droit de désigner les aires de leur territoire où pourront être exercées les activités de prospection, d'exploration et d'exploitation des hydrocarbures.

2. Chaque fois qu'une aire est ouverte à l'exercice des activités visées au paragraphe 1, l'État membre veille à ce qu'aucune discrimination ne soit pratiquée entre les entités quant à l'accès à ces activités et à leur exercice.

[...] »

7. L'article 3, paragraphes 1, 2 et 4, de la directive 94/22, qui régit la procédure d'octroi des autorisations pertinente, dispose :

« 1. Les États membres prennent les dispositions nécessaires pour garantir que les autorisations sont octroyées à l'issue d'une procédure dans laquelle toutes les entités intéressées peuvent présenter des demandes soit conformément au paragraphe 2, soit conformément au paragraphe 3.

2. Cette procédure 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.

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.

[...]

4. Un État membre peut décider de ne pas appliquer les dispositions du paragraphe 1 si et dans la mesure où des considérations géologiques ou d'exploitation justifient qu'une autorisation pour une aire donnée soit accordée au détenteur d'une autorisation pour une aire contiguë. L'État membre concerné fait en sorte que les détenteurs d'une autorisation pour toute autre aire contiguë puissent dans ce cas présenter des demandes et disposent de suffisamment de temps pour le faire.

[...] »

8. L'article 4 de la directive 94/22 dispose :

« 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. 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 droits exclusifs dans l'aire géographique pour laquelle elles ont reçu une autorisation plus longtemps qu'il n'est nécessaire pour réaliser correctement les activités autorisées. »

9. L'article 6, paragraphe 2, de la directive 94/22 dispose :

« Les États membres peuvent imposer des conditions et exigences concernant l'exercice des activités visées à l'article 2, paragraphe 1, pour autant qu'elles soient justifiées par des considérations de sécurité nationale, d'ordre public, de santé publique, de sécurité des transports, de protection de l'environnement, de protection des ressources biologiques et des trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique, par la sécurité des installations et des travailleurs, la gestion rationnelle des ressources en hydrocarbures (par exemple, le taux d'épuisement des ressources en hydrocarbures ou l'optimisation de leur récupération) ou la nécessité d'assurer des revenus fiscaux. »

10. L'article 7 de la directive 94/22 dispose :

« Sans préjudice des dispositions concernant ou contenues dans les autorisations individuelles et des dispositions de l'article 3, paragraphe 5, [sous] b), les dispositions législatives, réglementaires et administratives qui réservent à une seule entité le droit d'obtenir des autorisations sur une aire géographique spécifique à l'intérieur du territoire d'un État membre sont abolies par les États membres concernés avant le 1^{er} janvier 1997. »

B. Le droit italien

1. La loi du 9 janvier 1991

11. Le decreto legislativo 25 novembre 1996, n. 625, Attuazione della direttiva 94/22/CEE relativa alle condizioni di rilascio e di esercizio delle autorizzazioni alla prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi (décret législatif n° 625, du 25 novembre 1996, portant transposition de la [directive 94/22]) (ci-après le « décret du 25 novembre 1996 »)⁴, transpose la directive 94/22 en

⁴ GURI n° 293, du 14 décembre 1996, p. 57.

droit italien. Il modifie l'article 6, relatif au permis de recherche d'hydrocarbures, de la legge 9 gennaio 1991, n. 9, Norme per l'attuazione del nuovo Piano energetico nazionale : aspetti istituzionali, centrali idroelettriche ed elettrodotti, idrocarburi e geotermia, autoproduzione e disposizioni fiscali (loi n° 9, du 9 janvier 1991, portant dispositions de mise en œuvre du nouveau plan national de l'énergie : aspects institutionnels, centrales hydroélectriques et lignes électriques, hydrocarbures et géothermie, autoproduction et dispositions fiscales) (ci-après la « loi du 9 janvier 1991 »)⁵, lequel dispose :

« 1. Le permis de recherche est accordé par décret du Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato (ministre de l'Industrie, du Commerce et de l'Artisanat, Italie), après avoir entendu le Comitato tecnico per gli idrocarburi e la geotermia (comité technique pour les hydrocarbures et la géothermie, Italie), ainsi que la région, ou province autonome de Trento ou Bolzano, territorialement concernée, de concert, dans le cadre de leurs compétences respectives, avec le Ministro dell'ambiente (ministre de l'Environnement, Italie) et le Ministro della marina mercantile (ministre de la Marine marchande, Italie) [...]

2. 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 km² ; l'aire couverte par le permis peut comprendre des zones adjacentes de terre ferme et de mer.

3. [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.

4. La durée du permis est de six ans.

5. Le titulaire du permis a droit à deux prorogations successives, de trois ans chacune, s'il a respecté les obligations découlant du permis.

6. Le titulaire du permis peut se voir accorder une prorogation supplémentaire si [...] des travaux [...] sont encore en cours pour des motifs non imputables à son inertie, sa négligence ou sa maladresse [...]

2. Les décrets du 22 mars 2011 et du 15 juillet 2015

12. La procédure d'octroi des permis de recherche était régie par des décrets administratifs adoptés par le Ministero dello sviluppo economico (ministère du Développement économique, Italie, ci-après le « MISE »). Initialement, il s'agissait du decreto direttoriale 22 marzo 2011, Procedure operative di attuazione del decreto ministeriale 4 marzo 2011 e modalità di svolgimento delle attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi e dei relativi controlli ai sensi dell'articolo 15, comma 5 del decreto ministeriale 4 marzo 2011⁶, lequel était en vigueur à la date à laquelle la demande de permis a été déposée, et ce jusqu'au 4 septembre 2015. Puis, à compter de cette date et jusqu'à la date d'adoption des décrets

⁵ GURI n° 13, du 16 janvier 1991, p. 3.

⁶ Décret directorial du 22 mars 2011 relatif à la procédure opérationnelle d'application du décret ministériel du 4 mars 2011 ainsi qu'aux modalités de la procédure relative à la prospection, à l'exploitation et à l'extraction d'hydrocarbures liquides et gazeux et aux contrôles y afférents, conformément à l'article 15, paragraphe 5, du décret ministériel du 4 mars 2011 (GURI n° 89, du 18 avril 2011, p. 1, ci-après le « décret du 22 mars 2011 »).

constatant la compatibilité environnementale des projets en question, était applicable le decreto direttoriale 15 luglio 2015, Procedure operative di attuazione del decreto ministeriale 25 marzo 2015 e modalità di svolgimento delle attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi e dei relativi controlli, ai sensi dell'art. 19, comma 6, dello stesso decreto⁷. Celui-ci est resté en vigueur jusqu'au 3 avril 2017. Ces décrets prévoyaient une procédure unique pour la délivrance d'un permis pour des activités d'exploration et de production, y compris une évaluation environnementale qui devait faire l'objet d'une demande distincte. L'État et les collectivités territoriales concernées étaient parties à cette procédure unique, dans le cadre de laquelle devaient être recueillis l'avis des pouvoirs publics⁸, le résultat de la procédure d'évaluation environnementale et, dans le cas d'activités sur terre, l'accord de la région.

13. L'article 9, paragraphe 1, du décret du 22 mars 2011 et l'article 14, paragraphe 1, du décret du 15 juillet 2015 disposent tous deux que plusieurs permis de recherche ou titres de concession uniques peuvent être accordés à un seul et même opérateur, pourvu que l'aire totale ne soit pas de ce fait supérieure à 10 000 km².

III. Les faits du litige au principal

14. Le 27 août 2013, Global Petroleum Ltd, une société australienne exerçant son activité à l'échelle mondiale dans le secteur des hydrocarbures en mer, a déposé quatre demandes distinctes auprès du MISE, en vue d'obtenir quatre permis de recherche pour des aires contiguës au large de la côte des Pouilles, d'une superficie légèrement inférieure à 750 km² chacune et donc d'environ 3 000 km² au total.

15. Conformément aux règles de procédure italienne applicables, il y avait lieu de présenter des demandes d'évaluation des incidences sur l'environnement distinctes. Global Petroleum y a procédé le 30 mai 2014 en sollicitant du MATTM les décisions requises portant sur la compatibilité environnementale d'études sismiques en deux dimensions et éventuellement en trois dimensions devant être réalisées dans les aires concernées à l'aide de canons à air comprimé (technique de l'« air gun »).

16. Par quatre décrets distincts, adoptés à trois dates différentes, le 14 octobre 2016, le 31 août 2017 et le 26 septembre 2017 (ci-après les « décrets attaqués »), le MATTM, de concert avec le Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo (ministre du Patrimoine, des Activités culturelles et du Tourisme, Italie), a constaté la compatibilité environnementale des projets en question. Le MATTM a souligné que, conformément à la loi du 9 janvier 1991, aux termes de laquelle l'aire couverte par le permis de recherche d'hydrocarbures doit être de nature à permettre la conduite rationnelle du programme de recherche sans pouvoir excéder une superficie de 750 km², Global Petroleum n'avait pu présenter une demande unique, ajoutant

⁷ Décret directorial du 15 juillet 2015 relatif à la procédure opérationnelle d'application du décret ministériel du 25 mars 2015 ainsi qu'aux modalités de la procédure relative à la prospection, à l'exploitation et à l'extraction d'hydrocarbures liquides et gazeux et aux contrôles y afférents, conformément à l'article 19, paragraphe 6, de ce décret (GURI n° 204, du 3 septembre 2015, p. 3, ci-après le « décret du 15 juillet 2015 »).

⁸ Pour les activités en mer, il s'agit du Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (ministère de l'Environnement et de la Protection du territoire et de la mer, Italie, ci-après le « MATTM »), du Ministero delle infrastrutture e trasporti (ministère de l'Infrastructure et des Transports, Italie) et du Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali (ministère des Politiques agricoles, alimentaires et forestières, Italie).

toutefois que la Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale (commission technique de vérification de l'impact sur l'environnement, Italie) avait demandé des informations complémentaires à la société afin d'évaluer les effets cumulatifs de ces projets.

17. Regione Puglia (région des Pouilles, Italie), en tant que collectivité appelée à participer à la procédure, a contesté chacun des décrets attaqués en engageant quatre procédures distinctes devant le Tribunale amministrativo regionale del Lazio (tribunal administratif régional du Latium, Italie). Elle soutient que les décrets attaqués violent l'article 6, paragraphe 2, de la loi du 9 janvier 1991, en ce qu'ils appliquent la limite de 750 km² seulement aux permis individuels et non aux opérateurs, et que, de ce fait, ces derniers pourraient se voir accorder des autorisations pour une superficie totale supérieure à cette limite.

18. Le Tribunale amministrativo regionale del Lazio (tribunal administratif régional du Latium) a rejeté les demandes de Regione Puglia (région des Pouilles), jugeant que la loi du 9 janvier 1991 a pour vocation non pas de préserver l'environnement, mais de favoriser l'exploitation rationnelle des ressources en hydrocarbures et, partant, d'encourager le jeu de la concurrence entre les opérateurs dans ce secteur. Il en a conclu que les opérateurs avaient le droit de recevoir plusieurs permis chacun, y compris pour des aires contiguës, à condition que chaque demande porte sur une aire inférieure à 750 km² et que chaque autorisation soit obtenue à l'issue d'une procédure distincte.

19. Regione Puglia (région des Pouilles) a introduit un recours contre chacune de ces décisions devant la juridiction de renvoi.

20. Celle-ci pose la question de la compatibilité de la réglementation nationale italienne avec la directive 94/22. Elle a des doutes concernant l'interprétation correcte de l'article 4 de cette directive. Selon elle, il convient d'interpréter cette disposition en ce sens qu'elle promeut une « concurrence sur le marché », c'est-à-dire une concurrence basée sur la participation au marché d'un grand nombre d'opérateurs, et non une simple « concurrence en vue du marché » où l'on sélectionne, par des mécanismes concurrentiels, l'opérateur qui gèrera un marché donné. Or, c'est cette dernière forme qui a été choisie par le législateur italien pour la transposition de ladite directive, laquelle n'interdit pas (et donc permet) l'octroi de plusieurs permis à un même opérateur, pourvu que celui-ci les obtienne à l'issue de procédures administratives distinctes.

21. Au contraire, la juridiction de renvoi estime que l'article 4 de la directive 94/22 impose aux États membres de définir une superficie optimale unique pour les aires où pourront être exercées les activités d'exploration et de production ainsi qu'une durée optimale des autorisations correspondantes délivrées à un opérateur donné, afin de garantir l'existence d'une « concurrence sur le marché » entre divers opérateurs plutôt que la participation de quelques opérateurs seulement, voire d'un unique opérateur. La juridiction de renvoi craint que, dans le cas contraire, l'on assiste à la concentration des permis entre les mains d'un unique opérateur ou de quelques opérateurs seulement.

22. Par ailleurs, la juridiction de renvoi indique, en se référant au libellé des dispositions nationales, qu'elle est dans l'impossibilité de procéder à une interprétation de la réglementation transposant la directive 94/22 qui soit compatible avec ce qui, selon elle, constitue l'interprétation correcte du droit de l'Union, à savoir que celui-ci ne permet l'octroi que d'un seul permis par demandeur. Comme l'explique la juridiction de renvoi, la réglementation nationale avait toujours fixé deux limites distinctes pour l'octroi des permis de recherche d'hydrocarbures,

l'une portant sur la superficie pouvant être couverte par un même permis⁹, l'autre portant sur la superficie totale maximale pouvant être couverte par des permis détenus par une même personne ou entité juridique¹⁰. Dès lors, d'après la juridiction de renvoi, l'abolition de cette seconde limite ne peut être interprétée qu'en ce sens qu'il n'existe aucune limite au nombre de permis pouvant être obtenus par un même opérateur¹¹. Or, la juridiction de renvoi estime qu'une telle interprétation est contraire à l'objectif de la directive 94/22, même si l'on considère la limite maximale de 10 000 km²¹² prévue à l'article 9, paragraphe 1, du décret du 22 mars 2011 ainsi qu'à l'article 14, paragraphe 1, du décret du 15 juillet 2015, car cette limite est plus de treize fois supérieure à la « limite optimale » pour une aire ouverte aux activités d'exploration et de production, laquelle a été fixée à 750 km².

IV. La question préjudicielle et la procédure devant la Cour

23. Eu égard aux considérations qui précèdent, le Consiglio di Stato (Conseil d'État) a décidé de surseoir à statuer et de saisir la Cour de la question préjudicielle suivante :

« La [directive 94/22] 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 déterminée – en l'espèce une aire de 750 km² pour six ans – et, de l'autre, permet le dépassement de telles limites avec l'octroi de plusieurs permis de recherche pour des zones contiguës au profit d'un même opérateur, à la condition qu'ils soient délivrés à l'issue de procédures administratives distinctes ? »

24. Regione Puglia (région des Pouilles), Global Petroleum, les gouvernements italien, chypriote et polonais ainsi que la Commission européenne ont présenté des observations écrites.

⁹ Cette limite avait initialement été fixée à 50 000 ha (100 ha équivalent à 1 km²), conformément aux dispositions de la legge 11 gennaio 1957, n. 6, Ricerca e coltivazione degli idrocarburi liquidi e gassosi (loi n° 6, du 11 janvier 1957, relative à la recherche et à l'extraction d'hydrocarbures liquides et gazeux) (GURI n° 25, du 29 janvier 1957, p. 382) (ci-après la « loi du 11 janvier 1957 »), puis portée à 70 000 ha, conformément aux dispositions transitoires de la legge 21 luglio 1967, n. 613, Ricerca e coltivazione degli idrocarburi liquidi e gassosi nel mare territoriale e nella piattaforma continentale e modificazioni alla legge 11 gennaio 1957, n. 6, sulla ricerca e coltivazione degli idrocarburi liquidi e gassosi (loi n° 613, du 21 juillet 1967, relative à la recherche et à l'extraction d'hydrocarbures liquides et gazeux dans les eaux territoriales et sur le plateau continental et modifiant la loi du 11 janvier 1957) (GURI n° 194, du 3 août 1967, p. 4302), puis, finalement, à 100 000 ha, par les dispositions de cette même loi. Ce chiffre était inchangé dans le texte initial de l'article 6 de la loi du 9 janvier 1991 (préalablement à sa modification par le décret du 25 novembre 1996).

¹⁰ Ce second chiffre, initialement fixé à 300 000 ha sur l'ensemble du territoire national et à 150 000 ha dans une même région dans la loi du 11 janvier 1957 (il était alors interdit de délivrer des permis pour des aires contiguës), a été porté à 500 000 ha par les dispositions transitoires de la loi du 21 juillet 1967. Ce chiffre a été porté à 1 000 000 ha par les dispositions de cette même loi ainsi que par la loi du 9 janvier 1991 (préalablement à sa modification par le décret du 25 novembre 1996), une exception étant prévue dans le cas de l'Ente nazionale idrocarburi (autorité nationale des hydrocarbures, Italie, devenue Eni SpA).

¹¹ La juridiction de renvoi fait valoir que cette interprétation est également défendue dans un arrêt du Consiglio di Stato (Conseil d'État), section VI, du 4 janvier 2019, n° 92. Toutefois, la juridiction de renvoi ne souscrit pas à l'affirmation, contenue dans cet arrêt, selon laquelle il n'est pas possible de déduire l'interdiction d'accorder plusieurs permis à un même opérateur (conduisant au dépassement de la limite fixée en matière d'aires entre les mains d'un seul et même opérateur) de la législation européenne (c'est-à-dire de la directive 94/22).

¹² Cette limite est la même que celle fixée dans la loi du 9 janvier 1991 (préalablement à sa modification par le décret du 25 novembre 1996), à savoir 1 000 000 ha.

A. Analyse

1. Sur la recevabilité

25. Dans ses observations écrites, le gouvernement italien soutient que la demande de décision préjudicielle est irrecevable. À l'appui de cette affirmation, elle relève, d'une part, que les décrets attaqués portent sur l'évaluation des incidences sur l'environnement, laquelle repose sur l'application des règles en matière d'environnement, tandis que la question préjudicielle concerne l'application correcte de la directive 94/22. D'autre part, elle note l'absence d'intérêt actuel et concret de Regione Puglia (région des Pouilles), les demandes de permis de recherche en question concernant des aires adjacentes à la côte faisant partie des eaux territoriales. Dès lors, ces demandes relèvent de la compétence exclusive de l'État. En outre, le gouvernement italien informe la Cour que ces permis n'ont pas encore été accordés, puisque leur octroi, comme celui de tout autre permis de recherche, est actuellement suspendu à la suite de l'entrée en vigueur du decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione (décret-loi n° 135, du 14 décembre 2018, portant dispositions urgentes en matière de soutien et de simplification pour les entreprises et l'administration, ci-après le « décret-loi du 14 décembre 2018 »)¹³, lequel subordonne la délivrance des permis pour les activités d'exploration et de production à l'approbation préalable d'un « plan de développement »¹⁴.

26. Selon la jurisprudence de la Cour, il appartient au seul juge national, qui est saisi du litige et qui doit assumer la responsabilité de la décision juridictionnelle à intervenir, d'apprécier, au regard des particularités de l'affaire, tant la nécessité d'une décision préjudicielle pour être en mesure de rendre son jugement que la pertinence des questions qu'il pose à la Cour, lesquelles bénéficient d'une présomption à cet égard. Partant, dès lors que les questions posées portent sur l'interprétation ou la validité d'une règle du droit de l'Union, la Cour est, en principe, tenue de statuer, sauf s'il apparaît que l'interprétation sollicitée n'a aucun rapport avec la réalité ou l'objet du litige au principal, si le problème est de nature hypothétique ou encore si la Cour ne dispose pas des éléments de fait et de droit nécessaires pour répondre de façon utile auxdites questions¹⁵.

27. En ce qui concerne la présente affaire, je considère qu'il y a lieu de déclarer la demande de décision préjudicielle recevable. Premièrement, la juridiction de renvoi indique que Global Petroleum a dû faire des demandes (certes distinctes) d'évaluations des incidences sur l'environnement pour obtenir les permis de recherche sollicités. La procédure d'évaluation environnementale faisait donc partie intégrante de la procédure d'octroi des permis¹⁶. Deuxièmement, le point de savoir si, du fait que les activités d'exploration et de production dans les eaux territoriales relèvent de la compétence exclusive de l'État italien, Regione Puglia (région des Pouilles) n'est pas compétente pour contester les décrets attaqués concerne la procédure devant les juridictions italiennes et n'a aucune incidence sur la question de la recevabilité d'une demande de décision préjudicielle. Il en est de même du point de savoir si et dans quelle mesure

¹³ GURI n° 290, du 14 décembre 2018, p. 1, devenue la legge 11 febbraio 2019, n. 12, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, recante disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione (loi n° 12, du 11 février 2019, portant modification et conversion en loi du [décret-loi du 14 décembre 2018], GURI n° 36, du 12 février 2019, p. 6).

¹⁴ Piano per la transizione energetica sostenibile delle aree idonee (PiTESAI) (plan pour la transition énergétique durable pour les aires appropriées).

¹⁵ Voir, en ce sens, arrêt du 22 avril 2021, Profi Credit Slovakia (C-485/19, EU:C:2021:313, point 38 et jurisprudence citée).

¹⁶ La question de savoir s'il est possible de contester une telle décision, que l'on pourrait considérer comme une décision intermédiaire dans le cadre de l'octroi du permis de recherche, ou si seul l'octroi final d'un tel permis peut faire l'objet d'un recours relève entièrement du droit national.

l'entrée en vigueur du décret-loi du 14 décembre 2018 est susceptible d'influencer la procédure devant les juridictions italiennes. Tant que la procédure est pendante devant la juridiction de renvoi, l'on ne saurait considérer que ces questions sont de nature hypothétique. Troisièmement, bien que les décrets attaqués portent sur l'impact sur l'environnement des études sismiques que Global Petroleum se propose de réaliser à l'aide de canons à air comprimé, les décrets relatifs à la compatibilité environnementale des projets en question font explicitement référence au fait que, conformément à la loi du 9 janvier 1991, Global Petroleum n'a pu demander un permis unique pour ces quatre aires limitrophes. Quatrièmement, Regione Puglia (région des Pouilles) se fonde effectivement sur l'article 6, paragraphe 2, de la loi du 9 janvier 1991 pour contester les décrets attaqués. Étant donné qu'il s'agit de la disposition transposant la directive 94/22, il apparaît nécessaire d'interpréter les dispositions de cette directive pour que la juridiction de renvoi puisse statuer sur le litige au principal.

2. Réponse à la question préjudicielle

28. Lorsque la juridiction de renvoi demande si un État membre peut « contourner » la limitation géographique de l'étendue des aires qu'il a fixée dans sa législation nationale transposant l'article 4, sous a), de la directive 94/22, en octroyant plusieurs autorisations à une même entité, pourvu que celle-ci fasse des demandes distinctes, elle demande en réalité si cette directive impose aux États membres de limiter la portée géographique des autorisations qu'ils octroient à une même entité. La question de la juridiction de renvoi concerne non seulement la limitation géographique [article 4, sous a), de la directive 94/22], mais aussi la limitation de la durée de toute autorisation [article 4, sous b) et c), de la directive 94/22]. La limitation de durée prévue à l'article 4, sous b), de cette directive est davantage flexible que la limitation géographique, en ce qu'elle permet une prorogation 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'autorisation¹⁷. En outre, d'après la décision de renvoi, cette limitation n'est pas problématique dans la présente affaire. Je me concentrerai donc sur l'aspect géographique de la question préjudicielle, quoique je ne doute pas que, quelle que soit la solution à laquelle on aboutisse, celle-ci sera également applicable à l'aspect temporel de la question préjudicielle.

29. Aux termes du troisième alinéa de l'article 288 TFUE, les directives lient les États membres quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens. Dès lors, la question centrale dans la présente affaire est de savoir si la directive 94/22 avait pour objectif d'imposer aux États membres de fixer une limite maximale pour les aires dans lesquelles une seule et même entité est habilitée à exercer des activités d'exploration et de production dans un État membre donné.

30. La réponse à cette question devra être déterminée en appliquant les méthodes d'interprétation consacrées par une jurisprudence constante de la Cour. Celles-ci impliquent de tenir compte non seulement des termes de la disposition en cause, mais également de son contexte et des objectifs poursuivis par la réglementation dont elle fait partie¹⁸.

¹⁷ Toutefois, l'article 4, sous c), de la directive 94/22 indique clairement que les dispositions nécessaires doivent être prises pour que les entités ne conservent pas de droits exclusifs dans l'aire géographique plus longtemps qu'il n'est nécessaire pour réaliser correctement les activités autorisées.

¹⁸ Voir, en ce sens, par exemple, arrêt du 29 avril 2021, Natumi (C-815/19, EU:C:2021:336, point 35 et jurisprudence citée).

a) *Interprétation littérale*

31. Aucune des dispositions de la directive 94/22 ne fournissant de réponse claire à la question de savoir si les États membres doivent fixer une aire géographique maximale dans laquelle *un opérateur unique* est en droit d'exercer des activités d'exploration et de production, il convient d'examiner si des dispositions connexes ou leur économie permettent de clarifier ce point.

32. Aux termes de l'article 2, paragraphe 1, de la directive 94/22, les États membres conservent le droit de désigner les aires de leur territoire où pourront être exercées les activités d'exploration et de production. Telle est la prémisse sur laquelle cette directive procède à une harmonisation non exhaustive de ces activités¹⁹.

33. La disposition traitant concrètement de la « superficie [des aires] » (« aire » étant le terme clé dans cette phrase, qui ne contient aucune référence aux autorisations²⁰) est l'article 4, sous a), de la directive 94/22. Aux termes de celui-ci, si la délimitation des aires géographiques ne résulte pas d'une division géométrique préalable du territoire, « la superficie de chaque aire [est] 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 ». Cette disposition n'impose pas aux États membres de délimiter une *superficie* maximale en termes absolus applicable dans tous les cas à l'intérieur du territoire de l'État membre concerné. Elle ne règle pas non plus la question de savoir si, du fait de cette limite, chaque opérateur exerçant les activités susvisées est limité à une seule aire. Partant, elle ne contient pas non plus de règle en matière d'aires limitrophes.

34. En revanche, l'article 4, sous a), de la directive 94/22 exige que, si des autorisations sont octroyées selon la procédure décrite à l'article 3, paragraphe 2, de cette directive (c'est-à-dire selon le « système de cycles d'attribution de concessions »), « des critères objectifs so[ie]nt établis à cette fin et communiqués aux entités avant le dépôt des demandes ». Cela signifie deux choses. Premièrement, si un État membre lance un cycle d'attribution de concessions, la publication des critères de fixation de cette limite est importante²¹. Deuxièmement, l'article 4, sous a), de la directive 94/22 implique que, si des autorisations sont octroyées au titre des deux autres systèmes, à savoir le « système de la porte ouverte » décrit à l'article 3, paragraphe 3, de cette directive²² et le système prévu à l'article 3, paragraphe 4, de ladite directive (sur lesquels je reviens ci-dessous), celles-ci doivent également respecter l'exigence selon laquelle la superficie de chaque aire ne doit pas excéder ce qui est justifié par le meilleur exercice possible des activités du point de vue technique et économique.

35. L'article 3 de la directive 94/22 traite de questions de procédure concernant l'octroi des autorisations. L'article 3, paragraphe 2, de cette directive décrit ce que j'ai appelé ci-dessus le « système de cycles d'attribution de concessions », selon lequel les demandeurs sont invités à présenter des demandes d'autorisation soit à l'initiative des autorités compétentes, soit en réponse à la présentation d'une demande par une entité si l'État membre concerné souhaite alors ouvrir le territoire visé à l'exercice des activités d'exploration et de production. Une telle invitation

¹⁹ Voir aussi, en ce sens, conclusions de l'avocat général Campos Sánchez-Bordona dans les affaires jointes Eni et Shell Italia E & P (C-364/18 et C-365/18, EU:C:2019:503, points 38 et 39).

²⁰ Ce libellé diffère de celui de l'article 4, sous b), de la directive 94/22, qui cite « la durée de l'autorisation ». D'un autre côté, cela ne veut pas dire qu'une même entité ne peut pas détenir plusieurs autorisations.

²¹ Ces critères peuvent donc également être contestés.

²² Le « système de la porte ouverte » est un système dans le cadre duquel des aires ouvertes à des activités d'exploration et de production sont disponibles en permanence et peuvent faire l'objet d'une demande d'autorisation à tout moment lors de la négociation individuelle d'autorisations.

doit être publiée au *Journal officiel de l'Union européenne*²³. L'article 3, paragraphe 3, de ladite directive prévoit un « système de la porte ouverte » dans certains cas précis, lequel nécessite cependant aussi une publication au Journal officiel. Ces procédures visent toutes deux à permettre à toutes les parties intéressées d'accéder à la procédure.

36. L'article 3, paragraphe 4, de la directive 94/22 permet de se dispenser de ces procédures « si et dans la mesure où des considérations géologiques ou d'exploitation justifient qu'une autorisation pour une aire donnée soit accordée au détenteur d'une autorisation pour une aire contiguë ». Le gouvernement polonais soutient que cette disposition permet simplement aux États membres d'accorder des autorisations sans avoir à permettre à toutes les parties intéressées d'accéder à la procédure. Selon lui, puisqu'il s'agit de la seule dispense que prévoit cette disposition, cette dernière présuppose qu'il est effectivement possible d'octroyer des autorisations pour des aires contiguës à un seul et même opérateur. Le libellé de l'article 3, paragraphe 1, de la directive 94/22 semble aller dans le sens de cette interprétation, étant donné qu'il prévoit que, dans le cas de l'article 3, paragraphes 2 et 3, de cette directive, les États membres prennent les dispositions nécessaires pour garantir que les autorisations sont octroyées à l'issue d'une procédure dans laquelle toutes les entités intéressées peuvent présenter des demandes soit conformément au paragraphe 2, soit conformément au paragraphe 3. Par conséquent, cette disposition admet que la procédure exceptionnelle prévue à l'article 3, paragraphe 4, de ladite directive n'exige pas que toutes les entités intéressées y aient accès. En effet, l'article 3 de la directive 94/22 ne traite que de questions de procédure concernant l'octroi des autorisations.

37. Pour sa part, Regione Puglia (région des Pouilles) considère que l'article 3, paragraphe 4, de la directive 94/22 contient une dispense non seulement de cette obligation procédurale, mais aussi de ce qu'elle considère comme constituant un principe général, à savoir le fait que les autorisations pour des aires contiguës ne peuvent être octroyées que dans les circonstances spécifiques énoncées dans cette disposition. Il convient de rappeler que ladite disposition ne traite que de l'octroi d'autorisations pour des aires contiguës dans des circonstances spécifiques. Il ne ressort pas du libellé de l'article 3 de la directive 94/22 (ni d'aucune autre disposition, d'ailleurs) que l'octroi d'autorisations pour des aires contiguës n'est possible que dans les circonstances visées à l'article 3, paragraphe 4, de cette directive et cette disposition ne traite pas non plus des limites géographiques de la superficie (totale) de ces aires. Dès lors, si l'on devait considérer que l'article 4, sous a), de la directive 94/22 impose à un État membre de prévoir une limite absolue à la superficie des aires octroyées à un même opérateur, pourquoi les demandes portant sur des aires contiguës ne seraient-elles pas octroyées si leur superficie totale reste inférieure à cette limite²⁴? Cela ne ressort pas du libellé de la directive 94/22. L'article 3, paragraphe 4, de cette directive ne prévoit pas non plus de dispense de la limite imposée à l'article 4, sous a), de ladite directive, dans le cas où l'on voudrait interpréter celle-ci comme constituant une limite absolue.

38. Par conséquent, la directive 94/22 ne contient aucune indication de l'existence d'un principe général selon lequel aucune autorisation ne devrait être accordée pour des aires contiguës, comme le soutient Regione Puglia (région des Pouilles). Cependant, cela ne répond pas à la question de savoir si l'article 4, sous a), de cette directive limite la superficie des aires susceptibles d'être octroyées à un même opérateur.

²³ Soit, lors de l'entrée en vigueur de la directive 94/22, *Journal officiel des Communautés européennes*.

²⁴ Regione Puglia (région des Pouilles) ne conteste pas le fait qu'une entité doit pouvoir obtenir plusieurs permis de recherche, pourvu toutefois que la superficie couverte par l'ensemble des permis n'excède pas la limite de 750 km².

39. L'article 5 de la directive 94/22 est une autre disposition pertinente. Elle énonce les critères selon lesquels les autorisations sont octroyées aux opérateurs²⁵. L'article 5, paragraphe 1, de cette directive énumère une série de critères très restreinte pour l'octroi des autorisations et dispose que ceux-ci sont définis et publiés au Journal officiel avant le début de la période de présentation des demandes. D'autres points de l'article 5 de ladite directive visent à assurer que toutes les conditions et exigences concernant l'exercice ou l'arrêt de l'activité (en ce compris les informations concernant tout changement) sont mises à la disposition de toutes les entités intéressées. Il en est de même de la communication au demandeur, s'il le souhaite, des motifs pour lesquels sa demande n'a pas été retenue. En outre, cette disposition impose aux États membres d'appliquer ces critères, conditions et exigences de façon non discriminatoire.

40. L'article 6, paragraphe 2, de la directive 94/22 est intéressant au regard des questions environnementales soulevées par Regione Puglia (région des Pouilles) et par la Commission. Celui-ci habilite les États membres à imposer des conditions et exigences concernant l'exercice des activités d'exploration et de production, pour autant qu'elles soient justifiées, notamment, par des considérations de protection de l'environnement.

41. L'article 7 de la directive 94/22 est porteur d'un message concurrentiel. Il impose aux États membres d'abolir, avant le 1^{er} janvier 1997, les dispositions législatives, réglementaires et administratives qui réservent à une seule entité le droit d'obtenir des autorisations sur une aire géographique spécifique à l'intérieur du territoire de l'État membre concerné.

42. Bien qu'il ressorte clairement de l'article 7 ainsi que du sixième considérant de la directive 94/22 que le législateur souhaite encourager la concurrence dans ce secteur, l'article 7 de cette directive traite du problème existant au moment de l'entrée en vigueur de ladite directive, à savoir l'existence, dans de nombreux pays, de dispositions législatives, réglementaires et administratives réservant à une seule entité le droit d'obtenir des autorisations pour des activités d'exploration et de production sur une aire spécifique. Ces dispositions devaient être abolies avant le 1^{er} janvier 1997²⁶. Cependant, l'article 7 de la directive 94/22 ne prévoit aucune obligation de ce type au-delà de cette date. Comme cela ressort aussi clairement du libellé du sixième considérant de cette directive, les mesures devant être prises au titre de celle-ci concernent l'accès non discriminatoire aux activités visées par celle-ci et leur exercice, dans des conditions qui « favorisent une plus grande concurrence dans ce secteur et, par là, [doivent] favoriser les meilleures méthodes possibles pour prospecter, exploiter et extraire les ressources des États membres et de renforcer l'intégration du marché intérieur de l'énergie ».

43. Il convient également de garder à l'esprit que l'article 4, sous a), de la directive 94/22 n'exige la détermination d'une aire qui « n'excède pas ce qui est justifié par le meilleur exercice possible des activités du point de vue technique et économique » que *si* la délimitation des aires géographiques

²⁵ À cet égard, l'article 5, point 1, quatrième alinéa, de la directive 94/22 mentionne l'« exploitant » pour la première et dernière fois. De manière générale, cette directive parle d'« entité ». Cette notion est définie à l'article 1^{er}, point 2, de ladite directive, aux termes duquel on entend par « entité » : « toute personne physique ou morale ou tout groupe de telles personnes, qui demande, est susceptible de demander ou détient une autorisation ». L'expression « exploitant de l'entité » (« agente de una entidad » dans la version en langue espagnole, « Betreiber eines Unternehmens » dans la version en langue allemande, « operator of an entity » dans la version en langue anglaise) employée à l'article 5, point 1, quatrième alinéa, de la même directive semble quelque peu inhabituelle. Lue en combinaison avec le troisième alinéa de cette disposition, qui évoque la « composition de l'entité à laquelle des autorisations peuvent être octroyées », cette expression semble indiquer qu'une telle entité pourrait comprendre des groupes de sociétés exerçant leurs activités, par exemple, sous forme de consortium (voir aussi article 3, paragraphe 2, troisième alinéa, de la directive 94/22). Cette différenciation entre « entité » et « exploitant » est indifférente aux fins de la présente affaire, et une entité qui se voit attribuer une autorisation aura besoin d'un exploitant ou devra agir en tant qu'exploitant exerçant les activités concrètes d'exploration et de production.

²⁶ Cette obligation ne s'étend ni aux dispositions concernant ou contenues dans les autorisations individuelles ni aux dispositions de l'article 3, paragraphe 5, de la directive 94/22.

ne résulte pas déjà d'une division géométrique préalable du territoire²⁷. Par conséquent, cette disposition ne permet pas de garantir à tous les opérateurs potentiels à l'intérieur du territoire d'un État membre les mêmes conditions de concurrence en ce qui concerne la superficie des aires²⁸.

44. En outre, l'article 4, sous a), de la directive 94/22 impose uniquement aux États membres d'établir des critères objectifs pour la détermination d'une telle aire. Il ne leur impose pas de déterminer une étendue géographique précise, en termes absolus, pour l'ensemble des aires situées à l'intérieur de leur territoire (cela pourrait ne pas constituer le moyen le plus efficace sur les plans technique et économique en raison des différences géographiques ou géologiques entre les différentes zones du territoire de l'État membre concerné). Certes, la détermination d'une superficie maximale ouverte à de telles activités en termes absolus constitue un critère objectif²⁹. Cependant, étant donné qu'il ne s'agit pas de la seule manière dont un État membre est susceptible de transposer l'article 4, sous a), de cette directive, je n'y vois aucune indication claire de ce que ladite directive exige une limite absolue telle que la limite de 750 km² prévue par la réglementation italienne.

45. La formulation appuyant le plus clairement une telle interprétation se trouve probablement au neuvième considérant de la directive 94/22. En effet, celui-ci précise que « l'étendue des *aires couvertes par une autorisation* et la durée de celle-ci doivent être limitées de façon à éviter de réserver à une seule entité un droit exclusif sur une aire dont la prospection, l'exploration et l'exploitation peuvent être assurées plus efficacement par plusieurs entités »³⁰. Cette formulation étant clairement liée aux critères énoncés à l'article 4, sous a) et b) de cette directive, celui-ci, lu à la lumière du neuvième considérant de ladite directive, pourrait être interprété en ce sens que ces critères visent à limiter à une seule le nombre d'autorisations que peut à tout moment détenir un exploitant (ou une entité) pour des activités d'exploration et de production dans un État membre donné.

²⁷ Wangelow, Vincent P., fait remarquer, à la page 155 d'un article intitulé « Petroleum licensing in the European Union : The allocation of E&P rights in Denmark », *The Journal of World Energy Law & Business*, vol. 11(2), OUP, Oxford, 2018, p. 145 à 163, que la directive 94/22 a souffert du fait que la plupart des aires géographiques avaient déjà été attribuées à la date de son adoption [voir liste des dispositions législatives des États membres octroyant de telles autorisations à l'époque figurant à l'annexe IV de la directive 93/38/CEE du Conseil, du 14 juin 1993, portant coordination des procédures de passation des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des télécommunications (JO 1993, L 199, p. 84)].

²⁸ En outre, cela ne s'appliquerait qu'aux États membres concernés, alors que le marché pour ces activités [sans entrer dans les détails, et cette question n'ayant fait l'objet d'aucune discussion ni d'aucune précision, il me semble pouvoir supposer que le marché de produits concerné est celui de l'exploration du pétrole brut et de l'exploration du gaz naturel (la Commission a considéré ces marchés ensemble, car le contenu des bassins situés en profondeur ne peut être connu au stade de l'exploration)] n'est pas nécessairement celui des États membres individuels. En fait, la Commission a indiqué dans diverses décisions qu'il y a lieu de considérer le marché des services d'exploration et de production comme un marché mondial. Voir, par exemple, décision d'exécution (UE) 2011/372 de la Commission du 24 juin 2011 exemptant la prospection de pétrole et de gaz et l'exploitation de pétrole en Italie de l'application de la directive 2004/17/CE du Parlement européen et du Conseil portant coordination des procédures de passation des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux (JO 2011, L 166, p. 28, points 9 et 14) ainsi que, concernant l'activité d'exploration, décision d'exécution (UE) 2015/1120 de la Commission, du 8 juillet 2015, exemptant la prospection de pétrole et de gaz naturel en Grèce de l'application de la directive 2004/17/CE du Parlement européen et du Conseil portant coordination des procédures de passation des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux (JO 2015, L 182, p. 88, point 12), et, toujours en ce qui concerne le marché de produits défini ci-dessus, décision du 7 mars 2019 de la Commission [non-opposition à une concentration notifiée, affaire M.9175 – Total/Chevron Denmark, JO 2019, C 126, p. 1, point 19].

²⁹ Global Petroleum fait valoir que la recherche d'hydrocarbures en mer est généralement très coûteuse et implique des coûts initiaux importants, pouvant aller jusqu'à plusieurs dizaines de millions d'euros, en fonction de la profondeur des eaux, ainsi que des garanties financières comprises entre 200 et 500 millions d'euros pour couvrir les garanties des dommages susceptibles de survenir au cours de l'exploration (en droit italien). Selon elle, mais aussi d'après l'Italie, les activités d'exploration et de production n'intéresseraient pas les entités si elles étaient limitées à une seule aire de 750 km². Cependant, cet argument pourrait tout aussi bien être utilisé pour démontrer que la limite fixée par l'Italie (750 km²) est trop basse. Or, l'article 4, sous a), de la directive 94/22 n'empêche pas l'Italie de fixer une limite susceptible d'être inférieure à la limite optimale, cette disposition imposant uniquement aux États membres de prendre des mesures pour assurer que l'aire géographique ouverte aux activités d'exploration et de production « *n'excède pas* ce qui est justifié par le meilleur exercice possible des activités du point de vue technique et économique » (mise en italique par mes soins).

³⁰ Mise en italique par mes soins.

46. Si une lecture de l'article 4, sous a), de la directive 94/22 en ce sens que l'aire pour laquelle une ou plusieurs autorisations peuvent être octroyées à une seule et même entité doit être soumise à une limite absolue est susceptible d'accroître le nombre de concurrents pour les activités d'exploration et de production, elle emporte également des conséquences potentiellement négatives. Comme le souligne la Commission, une telle interprétation pourrait limiter la concurrence pour les concessions, car, au fil du temps, en fonction de la durée des autorisations, elle écartera un nombre toujours croissant d'entités du processus d'attribution dès lors que celles-ci exercent déjà de telles activités sur le territoire d'un État membre.

47. Bien que l'analyse purement littérale à laquelle je viens de procéder ne me permette pas de conclure que les opérateurs sont limités à un seul permis de recherche, j'entends néanmoins me pencher à présent sur la question des objectifs poursuivis par la directive 94/22.

b) Interprétation systématique et téléologique

48. Selon le sixième considérant de la directive 94/22, celle-ci poursuit deux objectifs connexes. Tout d'abord, elle entend assurer l'accès non discriminatoire aux activités d'exploration et de production ainsi qu'à leur exercice et, à ces fins, favoriser les meilleures méthodes possibles pour prospecter, exploiter et extraire les ressources situées sur le territoire de l'Union. Il ressort clairement du troisième considérant de cette directive que ce double objectif revêt une importance considérable, eu égard à la grande dépendance de l'Union à l'égard des importations, en ce qui concerne son approvisionnement en hydrocarbures, lors de l'entrée en vigueur de ladite directive et encore aujourd'hui.

49. La directive 94/22 a été adoptée sur le fondement de l'article 57, paragraphe 2, première et troisième phrases, de l'article 66 et de l'article 100 A du traité CE³¹. L'on peut d'ores et déjà en déduire que cette directive vise principalement l'établissement du marché intérieur. Son objectif central est d'assurer l'accès non discriminatoire à toutes les entités, quelle que soit leur nationalité et qu'elles soient publiques ou privées, aux activités d'exploration et de production³². Cela ressort clairement des dispositions de ladite directive, lesquelles (comme nous le relevons ci-dessus) portent principalement sur l'information de toutes les parties potentiellement intéressées par l'octroi d'une autorisation³³ et par l'établissement, à ces fins, d'un nombre restreint de critères pertinents³⁴. Cette seconde mesure vise à limiter la possibilité pour les États membres de personnaliser ces critères conformément à leurs critères (nationaux) préférés. L'ensemble de ces principes peut être résumé sous l'intitulé « transparence et non-discrimination »³⁵.

³¹ Devenus article 53, paragraphe 1, article 62 et article 114 TFUE.

³² Voir aussi, en ce sens, rapport du 29 juillet 1998 de la Commission au Conseil sur la directive 94/22/CE sur les conditions d'octroi et d'exercice des autorisations de prospecter, d'exploiter et d'extraire des hydrocarbures [COM(1998) 447 final].

³³ Voir, notamment, article 3, paragraphes 2 et 3, de la directive 94/22.

³⁴ Article 5, point 1, de la directive 94/22.

³⁵ Ces principes sont des principes généraux du droit des marchés publics qui se reflètent également dans la directive 93/38 et les directives qui lui ont succédé. Le second de ces principes était déjà explicitement énoncé à l'article 4, paragraphe 2, de la directive 93/38. Les directives qui lui ont succédé contiennent toutes une disposition reprenant ces principes régissant la passation des marchés. Voir, par exemple, article 10 de la directive 2004/17/CE du Parlement européen et du Conseil, du 31 mars 2004, portant coordination des procédures de passation des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux (JO 2004, L 134, p. 1), et article 36, paragraphe 1, de la directive 2014/25/UE du Parlement européen et du Conseil, du 26 février 2014, relative à la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux et abrogeant la directive 2004/17/CE (JO 2014, L 94, p. 243).

50. Selon Regione Puglia (région des Pouilles), la directive 94/22 garantit une concurrence *sur le marché*, laquelle, toujours d'après elle, n'est possible que si les dispositions de cette directive sont interprétées de manière à empêcher une entité d'acquérir une position dominante ou la concentration des autorisations entre les mains de quelques opérateurs seulement. Regione Puglia (région des Pouilles) soutient que l'objectif de ladite directive est d'éviter la création de droits exclusifs dans des aires géographiques, laquelle empêcherait l'existence d'une « concurrence de marché réelle ». Selon elle, le fait d'accorder à une même entité des aires plus vastes pour des activités d'exploration et de production entraînera une distorsion du marché. Pour Regione Puglia (région des Pouilles), la limite imposée conformément à l'article 4, sous a), de la même directive (750 km²) vise précisément à empêcher cela.

51. Je ne suis pas d'accord avec ce raisonnement. Tout d'abord, les règles énoncées dans la directive 94/22 relèvent du droit des marchés publics et non du droit de la concurrence. Bien que ces deux matières visent à faciliter la concurrence au sein de l'Union, ce qui doit à son tour favoriser la création d'un marché intérieur, elles sont fondées sur des prémisses différentes. Alors que le droit des marchés publics régit le comportement des pouvoirs publics ou des entreprises publiques ainsi que des entreprises opérant sur la base de droits spéciaux ou exclusifs octroyés par un État membre, le droit de la concurrence traite des activités économiques des entreprises³⁶. De ce fait, ces deux matières interviennent à des niveaux différents. Alors que les articles 101 et 102 TFUE limitent certains comportements anticoncurrentiels et que le règlement (CE) n° 139/2004 du Conseil, du 20 janvier 2004, relatif au contrôle des concentrations entre entreprises (« le règlement CE sur les concentrations »)³⁷ vise à prévenir les modifications structurelles du marché dues à des concentrations susceptibles d'entraver de manière significative une concurrence effective, les règles de passation des marchés publics entendent assurer un accès égal au marché à toutes les entités intéressées en appliquant les principes de transparence et de non-discrimination. Seul le règlement CE sur les concentrations prévient la *création* d'une position dominante, et ce uniquement en cas de concentration.

52. Le rattachement de la directive 94/22 au droit des marchés publics est renforcé par l'article 12 de cette directive, qui établit un lien direct entre celle-ci et la directive 93/38³⁸. Aux termes de cette dernière directive (ainsi que de celles qui lui ont succédé), « l'exploitation d'une aire géographique dans le but [...] de prospecter ou d'extraire du pétrole [ou] du gaz » était une activité relevant du champ d'application de cette directive³⁹. Toutefois, aux termes de l'article 3 de ladite directive, il était possible de demander une dérogation à l'application de cette même directive sous réserve de remplir certains critères relatifs à la transparence et à la non-discrimination lors de l'octroi des autorisations. Les États membres devaient alors veiller, dans le cadre de ces autorisations, à ce que les entités auxquelles elles avaient été octroyées observent les principes de non-discrimination et de mise en concurrence pour l'attribution des marchés et communiquent à la Commission des informations relatives à l'octroi des marchés. Aux termes de l'article 3, paragraphe 5, de la directive 93/38, tel qu'inséré en vertu de l'article 12

³⁶ Cela ne veut pas dire qu'une autorité qui exerce des activités économiques ne sera pas traitée comme une entreprise aux fins du droit de la concurrence.

³⁷ JO 2004, L 24, p. 1.

³⁸ Ce lien est effectué par l'intermédiaire de l'article 45, paragraphe 4, de la directive 93/38, aux termes duquel les références faites à la directive 90/531/CEE du Conseil, du 17 septembre 1990, relative aux procédures de passation des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des télécommunications (JO 1990, L 297, p. 1), c'est-à-dire à la directive modifiée par l'article 12 de la directive 94/22, s'entendent comme faites à cette dernière. En pratique, la directive 93/38 devant être transposée au plus tard le 1^{er} juillet 1994, conformément à l'article 45, paragraphe 1, de cette directive, tandis que la directive 94/22 devait (seulement) avoir été transposée au 1^{er} juillet 1995, aux termes de l'article 14, premier alinéa, de cette directive, la référence initiale à la directive 90/531 revêtait peu d'importance.

³⁹ Article 2, paragraphe 2, sous b), de la directive 93/38, article 7, sous a), de la directive 2004/17 et article 14, sous a), de la directive 2014/25.

de la directive 94/22, les critères de transparence et de non-discrimination sont censés être remplis dès lors que l'État membre concerné s'est conformé aux dispositions de la directive 94/22⁴⁰.

53. Il en découle que la directive 94/22 et ses dispositions constituent un maillon de la chaîne des mesures prises pour amener les secteurs opérant sur des marchés fermés à agir sur la base d'une concurrence à l'échelle de l'Union et à appliquer les règles de passation des marchés publics, ce qui avait été empêché par l'octroi, par les autorités nationales, de droits exclusifs pour l'exploitation d'aires géographiques données⁴¹.

54. C'est dans ce contexte qu'il convient de considérer les limitations devant être imposées conformément à l'article 4 de la directive 94/22. S'il est admis que les activités d'exploration et de production qui nécessitent un gros investissement ne seront exercées dans une aire donnée que si cet exercice peut avoir lieu sur une base exclusive⁴², chaque droit exclusif octroyé signifie la fin de la concurrence pour l'aire géographique visée, et ce pour la durée de l'autorisation. Par conséquent, il convient de limiter autant que possible (tout en restant dans la mesure du raisonnable), en termes d'aire et de durée, la suppression effective de la concurrence, tout en permettant aux titulaires d'autorisations de rentabiliser (du moins, en théorie⁴³) leurs investissements⁴⁴.

55. La Cour a précisé que les règles de l'Union en matière de passation des marchés publics ont été adoptées dans le cadre de la réalisation d'un marché unique visant à assurer la libre circulation et à éliminer les restrictions de la concurrence, et que, dans ce contexte, il est de l'intérêt du droit de l'Union que soit assurée la participation la plus large possible de soumissionnaires à un appel d'offres⁴⁵. En conséquence, elle a toujours repoussé les efforts entrepris pour élargir le cercle des causes d'exclusion des « entrepreneurs » des procédures de passation des marchés publics au-delà des causes énoncées dans les directives concernées, à moins que ce ne soit pour garantir « le respect des principes d'égalité de traitement de l'ensemble des soumissionnaires et de transparence, qui constituent la base des directives de l'Union relatives aux procédures de passation des marchés publics, à la condition que le principe de

⁴⁰ Cette solution a été effectivement reprise dans la directive 2004/17 (article 30, paragraphe 3, lu en combinaison avec l'annexe XI, point G, de cette directive). Le législateur ayant constaté que la directive 94/22 avait été correctement transposée et fonctionnait correctement, la directive 2004/17 a supprimé le régime spécial créé pour les activités d'exploration et de production et l'a remplacé par une procédure générale permettant l'exemption des secteurs dont l'activité est directement exposée à la concurrence, sur des marchés dont l'accès n'est pas limité (considérant 38 et article 30 de la directive 2004/17). Dans la directive 2014/25, laquelle est actuellement applicable, la « passation de marchés aux fins de l'exploration pétrolière et gazière » a été complètement exclue. La raison en est « qu'il a été systématiquement constaté que ce secteur est soumis à une telle pression concurrentielle que la discipline de passation de marchés apportée par les règles de passation des marchés de l'Union n'est plus nécessaire » (considérant 25 de cette directive), tandis que l'extraction de pétrole et de gaz continue de relever du champ d'application de ladite directive. Cependant, l'accès à ce marché est considéré comme étant non limité si l'État membre a mis en œuvre et a appliqué les dispositions de la directive 94/22 (voir considérant 25 et article 34, paragraphe 3, lu en combinaison avec l'annexe III, point G, de la directive 2014/25).

⁴¹ Voir considérant 11 de la directive 93/38 et considérant 1 de la directive 2014/25.

⁴² L'article 1^{er}, point 3, de la directive 94/22 définit l'« autorisation » en tant qu'habilitation à exercer un droit exclusif.

⁴³ Étant donné que les activités de prospection et d'exploration ont pour but de déterminer si et où il pourrait y avoir des ressources en hydrocarbures exploitables, il est évidemment toujours possible que l'on ne trouve pas d'hydrocarbures ou, du moins, pas d'hydrocarbures dont l'exploitation serait économiquement viable.

⁴⁴ C'est la même idée qui sous-tend la limitation de la durée des concessions prévue à l'article 18 de la directive 2014/23/UE du Parlement européen et du Conseil, du 26 février 2014, sur l'attribution de contrats de concession (JO 2014, L 94, p. 1). Voir aussi considérant 52 de cette directive.

⁴⁵ Voir, en ce sens, arrêts du 19 mai 2009, Assitur (C-538/07, EU:C:2009:317, points 25 et 26), ainsi que du 8 février 2018, Lloyd's of London (C-144/17, EU:C:2018:78, points 33 et 34, ainsi que jurisprudence citée).

proportionnalité soit observé »⁴⁶. Bien que les conclusions de la Cour concernent l'attribution de marchés publics de travaux, de fournitures et de services, ce même objectif, qui vise à ne pas indûment restreindre l'accès aux marchés, prévaut également dans le secteur des services d'utilité publique⁴⁷.

56. Dès lors, l'objectif de la directive 94/22 n'est pas de limiter le nombre de demandeurs, mais bien l'inverse, à savoir mettre le plus grand nombre possible d'entités (pertinentes) en concurrence pour l'octroi des autorisations. En effet, il n'est pas dans l'intérêt de la concurrence d'exclure certains concurrents du marché lors de la mise en concurrence, c'est-à-dire lors de l'octroi des autorisations, au seul motif que les autorisations qu'ils détiennent atteignent déjà la limite fixée conformément à l'article 4, sous a), de cette directive. S'il est vrai que les entités qui sont déjà titulaires d'autorisations pour des activités d'exploration et de production, notamment d'autorisations pour des aires limitrophes, sont susceptibles d'être mieux placées pour remplir les critères énoncés à l'article 5, paragraphe 1, de ladite directive et remporter l'attribution de nouvelles autorisations, ce n'est pas la vocation du droit des marchés publics que d'empêcher cela. En outre, comme je le relève plus haut, les dispositions du droit de la concurrence ne s'opposent pas non plus à l'acquisition éventuelle d'une position dominante, pourvu que celle-ci soit atteinte grâce à la performance de l'entité sur le marché et non pas par concentration.

57. Si une seule et même entité devait acquérir une position dominante sur le marché des activités d'exploration et de production (qui, comme je l'ai déjà précisé, est un marché mondial) du fait qu'elle détient diverses autorisations et si elle devait abuser de cette position, elle enfreindrait alors le droit de la concurrence qui, de toute évidence, s'applique dans un tel cas. Néanmoins, il est, d'emblée, douteux qu'un marché fonctionne mieux si seuls sont autorisés à être actifs sur celui-ci les opérateurs qui n'exercent pas déjà d'activités similaires dans le même pays.

3. *Considérations environnementales*

58. Si la juridiction de renvoi n'a pas soulevé cette question dans sa demande de décision préjudicielle, tant Regione Puglia (région des Pouilles) que la Commission se sont interrogées sur le point de savoir s'il y a lieu de tenir compte de considérations environnementales. Bien que je doute de la pertinence de telles considérations dans la présente affaire, je voudrais néanmoins aborder brièvement les questions soulevées à ce titre.

59. Comme le relève la Commission, toute prospection effectuée à l'aide de canons à air comprimé doit obligatoirement être soumise à une évaluation environnementale avant la délivrance de toute autorisation⁴⁸. Lorsqu'il s'agit de déterminer s'il y a lieu d'effectuer une évaluation des incidences sur l'environnement au titre de l'article 4, paragraphe 2, de la directive 2011/92, les autorités nationales compétentes doivent prendre en considération l'effet cumulatif des projets, conformément au point 1, sous b), de l'annexe III de cette directive, afin d'éviter un détournement de la réglementation de l'Union par un fractionnement de projets qui,

⁴⁶ Arrêt du 16 décembre 2008, *Michaniki* (C-213/07, EU:C:2008:731, points 43 et 44), en ce qui concerne l'article 24, premier alinéa, de la directive 93/37/CEE du Conseil, du 14 juin 1993, portant coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux (JO 1993, L 199, p. 54), ainsi que arrêt du 8 février 2018, *Lloyd's of London* (C-144/17, EU:C:2018:78, points 29, 30 et 36, ainsi que jurisprudence citée), au sujet des causes d'exclusion de la participation au marché, du fait de la situation personnelle du candidat ou du soumissionnaire, énoncées à l'article 45 de la directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil, du 31 mars 2004, relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services (JO 2004, L 134, p. 114).

⁴⁷ Voir considérants 71, 73 et considérant 106, troisième alinéa, de la directive 2014/25.

⁴⁸ Cette obligation a été transposée en droit italien conformément à l'article 4, paragraphe 2, lu en combinaison avec le point 2, sous e), de l'annexe II 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).

pris ensemble, sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement⁴⁹. À cet égard, Regione Puglia (région des Pouilles) semble faire valoir que le fait qu'un seul et même opérateur cherche à obtenir (plusieurs) autorisations à travers différentes procédures conduit à une situation dans laquelle la ou les évaluations des incidences sur l'environnement tiennent uniquement compte de l'impact de chacune des mesures individuelles concernées (sur lesquelles portent les procédures respectives) et non de leur incidence accumulée sur l'environnement⁵⁰. En outre, aux termes de l'article 11 TFUE, les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de l'Union, en particulier afin de promouvoir le développement durable⁵¹. Ce principe a été admis par la Cour dans un certain nombre de domaines d'action⁵².

60. Selon la juridiction de renvoi, l'article 3, paragraphe 9, du decreto ministeriale 7 dicembre 2016, Disciplinare tipo per il rilascio e l'esercizio dei titoli minerari per prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi in terraferma, nel mare territoriale e nella piattaforma continentale, du MISE⁵³ prévoit une procédure unique au cours de laquelle est effectuée l'évaluation des incidences sur l'environnement. Plusieurs ministères participent à cette procédure. À cette fin, Global Petroleum a soumis au MATTM quatre demandes d'évaluation environnementale de l'utilisation de canons à air comprimé dans les aires pour lesquelles elle a sollicité l'octroi de permis. Les décrets confirmant la compatibilité environnementale des projets en question font l'objet des procédures judiciaires à l'origine de la demande de décision préjudicielle. En outre, ceux-ci précisent, comme le relève la décision de renvoi, que, eu égard au droit italien applicable, il n'était pas possible de présenter une demande unique d'évaluation des incidences sur l'environnement, mais que, néanmoins, afin d'évaluer les effets cumulatifs de ces projets, Global Petroleum a reçu une demande d'informations complémentaires à cet égard. Dès lors, il n'existe aucune indication de ce que la procédure italienne ne garantit pas la bonne exécution des obligations prévues par la directive 2011/92. Au contraire, les exigences en matière de protection de l'environnement ont été intégrées dans la procédure d'octroi des autorisations pour les activités d'exploration et de production, conformément à l'article 11 TFUE.

61. En outre, aux termes de l'article 6, paragraphe 2, de la directive 94/22, les États membres peuvent imposer des conditions et exigences concernant l'exercice des activités d'exploration et de production, pour autant qu'elles soient justifiées par des considérations de protection de l'environnement et des ressources biologiques. Cependant, la juridiction de renvoi n'a fourni aucune information indiquant que l'Italie a imposé de telles conditions ou exigences.

⁴⁹ Voir, en ce sens, arrêts du 25 juillet 2008, *Ecologistas en Acción-CODA* (C-142/07, EU:C:2008:445, point 44 et jurisprudence citée) ; du 10 décembre 2009, *Umweltanwalt von Kärnten* (C-205/08, EU:C:2009:767, point 53) ; du 17 mars 2011, *Brussels Hoofdstedelijk Gewest e.a.* (C-275/09, EU:C:2011:154, point 36) ; du 15 décembre 2011, *Commission/Espagne* (C-560/08, non publié, EU:C:2011:835, point 80) ; du 21 mars 2013, *Salzburger Flughafen* (C-244/12, EU:C:2013:203, point 37), et du 11 février 2015, *Marktgemeinde Straßwalchen e.a.* (C-531/13, EU:C:2015:79, points 43 et 45), au sujet 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 1985, L 175, p. 40), à laquelle la directive 2011/92 a succédé, ainsi que arrêt du 14 janvier 2016, *Commission/Bulgarie* (C-141/14, EU:C:2016:8, point 95).

⁵⁰ Regione Puglia (région des Pouilles) invoque l'article 6, paragraphe 2, de la directive 94/22, l'article 3, paragraphe 3, TUE, ainsi que la directive 2008/56/CE du Parlement européen et du Conseil, du 17 juin 2008, établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin (directive-cadre « stratégie pour le milieu marin ») (JO 2008, L 164, p. 19), sans toutefois indiquer clairement en quoi l'interprétation de l'article 4, sous a), de la directive 94/22, en ce sens qu'il n'impose pas de limite à la superficie totale des aires géographiques pour lesquelles un opérateur peut se voir octroyer des autorisations, viole ces dispositions.

⁵¹ Voir aussi article 37 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

⁵² Par exemple, dans le domaine de la passation des marchés publics.

⁵³ Décret ministériel du 7 décembre 2016 relatif au cahier des charges type concernant l'octroi et l'exercice des titres miniers pour la prospection, l'exploitation et l'extraction d'hydrocarbures liquides ou gazeux sur terre, dans les eaux territoriales et sur le plateau continental (GURI n° 78, du 3 avril 2017, p. 41).

62. Par ailleurs, et surtout, on ne voit pas bien en quoi le point de savoir si un même opérateur reçoit ou non plusieurs autorisations lui permettant d'exercer des activités d'exploration et de production dans une aire dont la superficie excède 750 km² est susceptible d'avoir une incidence sur l'évaluation environnementale.

63. Pour cette raison, j'estime que les considérations environnementales, en ce compris les dispositions de la directive 2011/92, ne jouent aucun rôle dans l'interprétation de l'article 4, sous a), de la directive 94/22.

V. Conclusion

64. Eu égard aux considérations qui précèdent, je propose à la Cour de répondre à la question préjudicielle posée par le Consiglio di Stato (Conseil d'État, Italie) de la manière suivante :

L'article 4 de la directive 94/22/CE du Parlement européen et du Conseil, du 30 mai 1994, sur les conditions d'octroi et d'exercice des autorisations de prospector, d'exploiter et d'extraire des hydrocarbures, doit être interprété comme ne faisant pas obstacle à ce qu'une législation nationale permette l'octroi de plusieurs permis de recherche (même pour des aires contiguës) au profit d'un même opérateur à l'issue de procédures administratives distinctes, même si, de ce fait, cet opérateur obtient des permis de recherche couvrant une aire géographique (et une durée) supérieure aux limites fixées conformément à cette disposition.