

Affaire C-300/20

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

7 juillet 2020

Juridiction de renvoi :

Bundesverwaltungsgericht (Allemagne)

Date de la décision de renvoi :

4 mai 2020

Partie requérante et demanderesse au pourvoi en « Revision » :

Bund Naturschutz in Bayern e.V.

Partie défenderesse et défenderesse au pourvoi en « Revision » :

Landkreis Rosenheim

Parties intervenantes :

Landesrechtsanwaltschaft Bayern, Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht

[OMISSIS]

Bundesverwaltungsgericht (Cour administrative fédérale, Allemagne)

[OMISSIS]

ORDONNANCE

[OMISSIS]

Dans le cadre d'une affaire relative au contrôle de normes,

BUND Naturschutz in Bayern e.V.,

[OMISSIS] Regensburg,

partie requérante et demanderesse au pourvoi en « Revision »,

[OMISSIS]

contre

Landkreis Rosenheim,

[OMISSIS]

partie défenderesse et défenderesse au pourvoi en « Revision »,

Parties intervenantes :

1. Landesanstalt für Umwelt,

en tant que représentante de l'intérêt public,

[OMISSIS] Munich, [Or. 2]

2. Vertreter des Bundesinteresses

beim Bundesverwaltungsgericht,

[OMISSIS] Berlin,

la quatrième chambre du Bundesverwaltungsgericht (Cour administrative fédérale)

[OMISSIS]

a jugé, le 4 mai 2020, ce qui suit :

Il est sursis à statuer.

La Cour de justice de l'Union européenne est saisie à titre préjudiciel, conformément à l'article 267 TFUE, des questions suivantes :

1. L'article 3, paragraphe 2, sous a), de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (JO 2001, L 197, p. 30) doit-il être interprété en ce sens qu'un cadre dans lequel la mise en œuvre des projets énumérés aux annexes I et II de la directive 2011/92/UE (ci-après la « directive EIE ») pourra être autorisée à l'avenir est défini lorsqu'un règlement aux fins de la protection de la nature et du paysage prévoit des interdictions générales avec possibilité d'exemption et des obligations d'autorisation qui n'ont pas de lien spécifique avec les projets mentionnés dans les annexes de la directive EIE ?

2. L'article 3, paragraphe 2, sous a), de la directive 2001/42/CE doit-il être interprété en ce sens que les plans et programmes ont été élaborés pour les

secteurs de l'agriculture, de la sylviculture, de l'affectation des sols, etc., lorsqu'ils visent à définir un cadre de référence précisément pour un ou plusieurs de ces secteurs ? Ou suffit-il qu'ils prévoient, aux fins de la protection de la nature et du paysage, des interdictions générales et des obligations d'autorisation qui doivent être examinées dans le cadre de procédures d'autorisation portant sur un grand nombre de projets et d'usages et sont susceptibles d'avoir une incidence indirecte (« par répercussion ») sur un ou plusieurs de ces secteurs ?

3. L'article 3, paragraphe 4, de la directive 2001/42/CE doit-il être interprété en ce sens qu'un cadre dans lequel la mise en œuvre des projets pourra être autorisée à l'avenir est défini, lorsqu'un règlement adopté aux fins de la protection de la nature et du paysage définit pour un grand nombre de projets et mesures dans la zone de protection, décrits de manière abstraite, des interdictions générales et des obligations d'autorisation, mais que des projets concrets [Or. 3] ne sont ni prévisibles ni envisagés lors de l'adoption de ce règlement et qu'un lien spécifique avec des projets concrets fait donc défaut ?

Motifs :

I

- 1 Les questions se posent dans le cadre d'un litige opposant une association agréée en vertu de l'article 3 de l'Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (loi portant dispositions complémentaires sur les recours en matière d'environnement) (ci-après la « requérante ») et le Landkreis Rosenheim (ci-après la « défenderesse ») en ce qui concerne la validité d'un règlement relatif à une zone de protection du paysage.
- 2 La défenderesse a adopté avec effet au 27 avril 2013 le règlement relatif à la zone de protection du paysage « Inntal Süd » ([OMISSIS] ci-après le « règlement LSG »). La défenderesse avait impliqué la requérante dans la procédure d'élaboration, mais ni une évaluation stratégique environnementale ni une étude préalable à une telle évaluation n'ont réalisées.
- 3 Le règlement LSG place sous protection une zone d'environ 4 021 ha (article 2, paragraphe 1, du règlement LSG). Dans la zone de protection du paysage sont interdits tous les actes qui modifient le caractère de la zone ou qui sont contraires à l'objectif de protection (articles 3 et 4 du règlement LSG). Conformément aux articles 10 et 11 du règlement LSG, des règlements antérieurs relatifs aux zones protégées datant de 1952 et de 1977 sont, en tout ou partie, abrogés par l'entrée en vigueur du règlement LSG. La zone antérieure de protection du paysage est ainsi réduite au total d'environ 650 ha.
- 4 La requérante conteste le règlement LSG par une demande de contrôle des normes. Le Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (tribunal administratif supérieur de Bavière, Allemagne) a rejeté la demande comme irrecevable [OMISSIS]. La chambre de céans est saisie d'un pourvoi en « Revision ». [Or. 4]

II

5 Les dispositions nationales pertinentes pour la présente affaire sont les suivantes :

6 1. Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) (code de la procédure administrative contentieuse), dans sa version telle que publiée le 19 mars 1991 (BGBl. I, p. 686), modifiée en dernier lieu par l'article 56 de la loi du 12 décembre 2019 (BGBl. I, p. 2652).

Article 47 (1) Sur demande, l'Oberverwaltungsgericht (tribunal administratif supérieur) statue dans le cadre de sa juridiction sur la validité [...]

2. d'autres dispositions de rang inférieur à celui de la loi du Land, pour autant que le droit du Land le prévoie.

(2) La demande peut être formée par toute personne physique ou morale qui fait valoir qu'elle est ou sera lésée dans ses droits par la disposition ou l'application de celle-ci actuellement ou dans un avenir prévisible, de même que par toute autorité administrative, dans le délai d'un an à compter de la publication de la disposition. [...]

7 2. Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/CE (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz UmwRG) (loi portant dispositions complémentaires sur les recours en matière d'environnement prévus par la directive 2003/35/CE), dans sa version telle que publiée le 23 août 2017 (BGBl. I, p. 3290), modifiée en dernier lieu par l'article 4 de la loi du 17 décembre 2018 (BGBl. I, p. 2549).

Article 1^{er} Champ d'application

(1) La présente loi est applicable aux recours contre les décisions suivantes : [...]

4. Les décisions relatives à l'adoption de plans et programmes au sens de l'article 2, paragraphe 7, du Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (loi sur l'évaluation des incidences sur l'environnement) et au sens des dispositions correspondantes du droit du Land, pour lesquelles il peut exister, en vertu de

a) l'annexe 5 de la loi sur l'évaluation des incidences sur l'environnement, ou

b) des dispositions du droit du Land, [Or. 5] une obligation de procéder à une évaluation stratégique environnementale ; à l'exception des plans et programmes dont l'adoption est décidée par une loi formelle ; [...]

Article 2 Recours des associations

(1) Une association nationale ou étrangère agréée en vertu de l'article 3 peut former, sans être tenue de faire valoir une atteinte à ses droits propres, des recours au titre de la Verwaltungsgerichtsordnung (loi sur l'organisation des juridictions administratives) contre une décision visée à l'article 1^{er}, paragraphe 1, première phrase, ou contre l'omission d'adopter cette décision, si ladite association

1. fait valoir qu'une décision visée à l'article 1^{er}, paragraphe 1, première phrase, ou l'omission d'adopter cette décision, est contraire à des dispositions qui peuvent être pertinentes aux fins de la décision,

2. fait valoir qu'elle est affectée par la décision visée à l'article 1^{er}, paragraphe 1, première phrase, ou l'omission d'adopter cette décision, dans son champ d'activité statutaire de promotion des objectifs de la protection environnementale, et que,

3. en cas de procédure au titre de [...]

b) l'article 1^{er}, paragraphe 1, première phrase, point 4, elle était habilitée à y participer et qu'elle s'y est exprimée sur le fond conformément aux dispositions en vigueur ou que l'occasion de s'y exprimer ne lui a pas été donnée, contrairement aux dispositions en vigueur.

En cas de recours contre une décision visée à l'article 1^{er}, paragraphe 1, première phrase, points 2a à 6, ou contre l'omission d'adopter cette décision, l'association doit en outre invoquer la violation de dispositions ayant trait à l'environnement. [...]

(4) Les recours visés au paragraphe 1 sont fondés pour autant

[...]

2. que la décision visée à l'article 1^{er}, paragraphe 1, première phrase, points 2a à 6, ou l'omission d'adopter cette décision, porte atteinte à des dispositions ayant trait à l'environnement, qui sont pertinentes aux fins de cette décision,

et que la violation concerne des intérêts figurant parmi les objectifs dont l'association assure, conformément à ses statuts, la promotion.

Pour les décisions visées à l'article 1^{er}, paragraphe 1, première phrase, points 1 ou 4, il doit en outre exister une obligation de réaliser une évaluation environnementale [...]. **[Or. 6]**

- 8 3. Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) (loi sur l'évaluation des incidences sur l'environnement), dans sa version telle que publiée le 24 février 2010 (BGBl. I, p. 94), modifiée en dernier lieu par l'article 2 de la loi du 12 décembre 2019 (BGBl. I, p. 2513).

Article 2 Définitions [...]

(7) L'on entend par « plans et programmes » au sens de la présente loi uniquement les plans et programmes prévus par le droit fédéral ou par des actes juridiques de l'Union européenne qui :

1. sont élaborés et adoptés par une autorité administrative,
2. sont élaborés par une autorité administrative en vue de leur adoption par un gouvernement ou par la voie d'une procédure législative, ou
3. sont élaborés par un tiers en vue de leur adoption par une autorité administrative. [...]

(10) Les évaluations environnementales au sens de la présente loi visent les évaluations des incidences sur l'environnement et les évaluations stratégiques environnementales. [...]

Article 35 Obligation de procéder à une évaluation stratégique environnementale dans certains secteurs de plans ou programmes et au cas par cas

(1) Il doit être procédé à une évaluation stratégique environnementale pour les plans et programmes, qui

1. sont énumérés à l'annexe 5, point 1, ou
2. à l'annexe 5, point 2, et qui définissent un cadre pour les décisions sur la licéité de projets énumérés à l'annexe 1 ou de projets qui, selon le droit du Land, doivent faire l'objet d'une évaluation des incidences sur l'environnement ou d'une étude préalable au cas par cas.

(2) Pour les plans et programmes ne relevant pas du paragraphe 1, il ne doit être procédé à une évaluation stratégique environnementale que s'ils définissent un cadre dans lequel sera adoptée la décision sur la licéité de projets énumérés à l'annexe 1 ou d'autres projets et que, selon une étude préalable au cas par cas, visée au paragraphe 4, ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement. [...]

(3) Les plans et programmes définissent un cadre dans lequel sera adoptée la décision sur la licéité de projets, lorsqu'ils contiennent des règles ayant une incidence sur des décisions d'autorisation ultérieures, notamment en ce qui concerne la nécessité, l'ampleur, la localisation, le contenu, les conditions d'exploitation [**Or. 7**] de projets ou le recours à des ressources. [...]

- 9 4. Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz – BNatSchG) (loi sur la protection de la nature et la préservation du paysage), du

29 juillet 2009 (BGBl. I, p. 2542), modifiée en dernier lieu par l'article 1^{er} de la loi du 15 septembre 2017 (BGBl. I, p. 3434).

Article 20 Principes généraux [...]

(2) Des parties de la nature et du paysage peuvent être protégées, [...]

4. conformément à l'article 26, en tant que zone de protection du paysage [...].

Article 26 Zones de protection du paysage

(1) Les zones de protection du paysage sont des zones définies de manière juridiquement contraignante, dans lesquelles une protection spécifique de la nature et du paysage est nécessaire

1. pour la préservation, le développement ou le rétablissement de la capacité de fonctionnement et de la viabilité de l'équilibre naturel ou de l'aptitude à la régénération et de la faculté d'utilisation durable des biens naturels, y compris la protection des habitats et espaces de vie de certaines espèces d'animaux et de plantes sauvages,

2. en raison de la diversité, de la spécificité et de la beauté ou de l'importance culturelle et historique particulière du paysage ou

3. en raison de son importance particulière pour les activités de loisirs.

(2) Dans une zone de protection du paysage sont interdits, dans le respect particulier de l'article 5, paragraphe 1, et conformément aux critères prévus par des dispositions plus détaillées, tous les actes qui modifient le caractère de la zone ou qui sont contraires à l'objectif spécifique de protection.

- 10 5. Bayerisches Gesetz über den Schutz der Natur, die Pflege der Landschaft und die Erholung in der freien Natur (Bayerisches Naturschutzgesetz – BayNatSchG) (loi bavaroise sur la protection de la nature, la préservation du paysage et les loisirs de plein air), du 23 février 2011 (GVBl., p. 82), modifiée en dernier lieu par l'article 11a, paragraphe 4, de la loi du 10 décembre 2019 (GVBl., p. 686). [Or. 8]

Article 12 Forme de la déclaration de protection

(1) La mise sous protection de parties de la nature et du paysage en vertu de l'article 20, paragraphe 2, points 1, 2, 4, 6 et 7 du Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (BNatSchG) (loi sur la protection de la nature et la préservation du paysage) est effectuée par voie de règlement, sauf disposition contraire de la présente loi. [...]

Article 18 Exécution des règlements de protection

(1) Une autorisation administrative requise en vertu d'un règlement de protection est remplacée par une autorisation administrative requise en vertu d'autres dispositions ; cette autorisation ne peut être accordée que si les conditions d'octroi de l'autorisation requise au titre du règlement de protection sont réunies et si l'autorité compétente en application du droit en matière de protection de la nature donne son accord. [...]

Article 51 Compétence pour adopter des règlements

1. Sont compétents [...]

3. les Landkreise [circonscriptions administratives territoriales] et les communes indépendantes d'un Landkreis pour l'adoption de règlements concernant les zones de protection du paysage visées à l'article 26 du BNatSchG, [...]

- 11 6. Verordnung des Landkreises Rosenheim über das Landschaftsschutzgebiet « Inntal Süd » (règlement du Landkreis Rosenheim relatif à la protection du paysage « Inntal Süd ») du 10 avril 2013 [OMISSIS].

Article 1 Objet de la protection

[...]

La protection couvre le cours du fleuve Inn, y compris son bassin et ses zones humides.

Article 3 Objectif de la protection

L'objectif de la zone de protection du paysage « Inntal Süd » consiste

1. à garantir la capacité de fonctionnement de l'équilibre naturel, notamment à préserver, promouvoir et rétablir les forêts alluviales et bras-morts, ainsi que les conditions de vie [Or. 9] des espèces animales et végétales typiques qui y sont adaptées, y compris leurs biocénoses,

2. à maintenir la diversité, la spécificité et la beauté du paysage, en particulier à renforcer le caractère de paysage fluvial et à préserver le paysage culturel rural,

3. à maintenir et optimiser la capacité de fonctionnement du régime des eaux, afin de favoriser également la continuité de l'Inn et de ses affluents ainsi que la rétention en eau dans les surfaces et

4. à garantir et préserver pour le public les parties du paysage importantes pour les activités de loisirs, en tenant compte dans la plus large mesure possible de la nature et du paysage, ainsi qu'à canaliser les déplacements dans le cadre des activités de loisirs.

Article 4 Interdictions

Sont interdits dans la zone de protection du paysage tous les actes qui modifient le caractère de la zone ou qui sont contraires à l'objectif de protection (article 3).

Article 5 Obligation d'autorisation

(1) Doit obtenir l'autorisation du Landratsamt Rosenheim [services administratifs du Landkreis Rosenheim] [OMISSIS] quiconque envisage dans la zone de protection du paysage

1. de construire, de modifier ou de changer l'usage d'ouvrages de toute nature [OMISSIS], même si ces ouvrages ne requièrent pas de permis de construire ;

[OMISSIS] **[Or. 10]** [OMISSIS] [énumération non exhaustive des ouvrages soumis à une obligation d'autorisation]

2. pour autant qu'il ne s'agisse pas déjà d'ouvrages au sens du point 1,

a) d'apposer des panneaux d'affichage d'images et de messages écrits, y compris notamment des installations publicitaires d'une surface supérieure à 0,5 m², pour autant qu'ils ne constituent pas des dénominations d'habitation et de commerce apposées sur les lieux d'habitation ou d'établissement ;

b) de déplacer des fils, câbles ou canalisations installés de manière aérienne ou souterraine ainsi que d'implanter des pylônes ;

c) de construire ou de modifier de manière substantielle des routes, voies, places, notamment des terrains de camping, de sport, de jeux et des lieux de baignade ou des installations similaires ;

d) de stationner des véhicules destinés à la vente ou de mettre en place, d'apposer et d'exploiter des points de vente et des distributeurs automatiques ;

3. de circuler en dehors des routes, voies et emplacements destinés à la circulation publique avec des véhicules de tous types et d'y stationner ces derniers ; [...]

4. de prélever des eaux de surface au-delà de l'usage commun autorisé ou de capter des eaux souterraines, de modifier des cours d'eau, leurs rives et lits mineurs, le flux et l'écoulement de l'eau ou le niveau de la nappe phréatique, d'instaurer de nouveaux cours d'eau ou d'installer des systèmes de drainage ;

5. de drainer, d'assécher, ou encore de détruire ou de porter gravement atteinte de toute autre manière à des biotopes revêtant une valeur

particulièrement importante au sens de l'article 30 du BNatSchG et de l'article 23 de la BayNatSchG [OMISSIS] [énumération non exhaustive de biotopes visés] ; [...]

6. de labourer des prairies à litière, de les transformer en pâturages à fauchage pluriannuel, de les fertiliser, d'y faire paître des animaux, de les boiser ;

7. de poursuivre des espèces sauvages, de les capturer ou de les tuer, ou encore d'enlever les lieux de reproduction ou habitats ainsi que les couvées de ces animaux ;

8. de défricher, couper ou retirer de toute autre manière en pleine nature et en dehors de la forêt des arbres individuels, des haies, des clôtures végétales, [Or. 11] des bosquets ou arbustes contribuant à façonner le paysage ; [...]

9. de défricher, en tout ou partie, des peuplements forestiers, de procéder à des premiers boisements ou à des déboisements de, respectivement, plus de 0,5 ha, de transformer des forêts de feuillus, des forêts mixtes ou des forêts alluviales en forêts constituées pour une part prépondérante de conifères, ou encore d'y implanter des cultures particulières (notamment des pépinières) ;

10. de détruire, de modifier de manière substantielle le long des cours d'eau la végétation des berges, les roseaux ou les plantes aquatiques, de pénétrer dans les roseaux ou les plantes aquatiques, ainsi que d'utiliser des produits chimiques pour éliminer ou combattre les roseaux ou pour le curage des fossés ; [...]

11. déposer des débris, déchets et autres objets, pour autant qu'ils ne relèvent pas déjà des dispositions de la législation sur les déchets, dans des emplacements autres que ceux autorisés à cet effet, même s'il ne s'agit pas de remblai au sens de la législation sur la construction ;

12. de camper, de stationner des caravanes (y compris des attelages pliants) ou des véhicules habitables motorisés en dehors des emplacements autorisés ou d'autoriser ces pratiques ;

13. de faire décoller ou atterrir des aéronefs au sens du Luftverkehrsgesetz (loi sur la navigation aérienne) en dehors des aéroports autorisés.

(2) L'autorisation est délivrée sans préjudice d'autres dispositions légales lorsque la mesure envisagée ne produit aucun des effets visés à l'article 4 ou que ces effets peuvent être compensés par des dispositions accessoires.

[...]

Article 7 Exemptions

(1) Les interdictions visées à l'article 4 de ce règlement peuvent faire l'objet, dans les conditions prévues à l'article 67 du BNatSchG, d'une exemption au cas par cas. [...] **[Or. 12]**

III

- 12 1. La chambre de céans aimerait savoir si le droit de l'Union exige, avant l'adoption d'un règlement relatif à une zone de protection aux fins du droit en matière de protection de la nature, une évaluation stratégique environnementale ou, à tout le moins, une décision de l'État membre sur la réalisation d'une telle évaluation. Ces questions sont déterminantes quant à la solution qui sera apportée au litige.
- 13 En vertu du droit national, le pourvoi en « Revision » formé par la requérante n'est pas susceptible d'être accueilli, car son recours est irrecevable. La qualité pour agir fait défaut aux fins d'une demande de contrôle des normes visée à l'article 47 du VwGO, étant donné que la requérante ne peut faire valoir aucune violation du droit au sens de l'article 47, paragraphe 2, première phrase, du VwGO. Une demande de contrôle des normes en matière d'environnement, présentée au titre de l'article 2 de l'UmwRG, n'est pas susceptible d'être recevable, parce que le règlement LSG ne constitue pas une décision au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 1, première phrase, de l'UmwRG. L'on n'est notamment pas dans un cas de figure visé à l'article 1^{er}, paragraphe 1, première phrase, point 4, de l'UmwRG. En effet, l'adoption du règlement n'était soumise ni en vertu de l'annexe 5 de la loi sur l'évaluation des incidences sur l'environnement (ou des dispositions antérieures) ni en application du droit du Land de Bavière à une obligation de procéder à une évaluation stratégique environnementale ou une étude préalable.
- 14 La réponse apportée aux questions posées pourrait conduire au succès de la demande de la requérante. Les deux premières questions visent à déterminer s'il existait pour le règlement LSG litigieux, en vertu de l'article 3, paragraphe 2, sous a), de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil, du 27 juin 2001, relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (JO 2001, L 197, p. 30), une obligation de procéder à une évaluation stratégique environnementale. Dans ce cas, le règlement LSG ferait valablement l'objet d'un recours qui serait, par ailleurs, également recevable au titre de l'article 1^{er}, paragraphe 1, première phrase, point 4, de l'UmwRG. En effet, cette dernière disposition devrait, en tout état de cause, s'appliquer par analogie aux plans et programmes soumis en vertu du droit de l'Union à une exigence d'évaluation stratégique environnementale, mais pour lesquels le droit national ne transpose pas ou pas suffisamment cette obligation. Si, avant l'adoption du règlement LSG, il était nécessaire d'effectuer une évaluation stratégique environnementale en vertu de l'article 3, paragraphe 2, sous a), de la directive 2001/42/CE, le pourvoi en « Revision » introduit par la requérante serait accueilli également sur le fond. Dans ce cas, la chambre de céans devrait probablement prononcer l'absence d'effets du règlement LSG en raison de

l'omission d'une étape procédurale impérative aux fins de l'adoption de ce règlement. **[Or. 13]**

- 15 La troisième question relative à l'article 3, paragraphe 4, de la directive 2001/42/CE est également déterminante quant à la solution qui sera apportée au litige. La chambre de céans considère que la notion de cadre visée à l'article 35, paragraphe 3, de l'UVPG (ou de la disposition antérieure) doit être entendue de la même manière qu'en droit de l'Union. Si le règlement LSG définit un cadre dans lequel la mise en œuvre des projets pourra être autorisée à l'avenir, au sens de l'article 3, paragraphe 4, de la directive 2001/42/CE, la défenderesse aurait dû, en vertu du droit national, soumettre le règlement LSG à une étude préalable et donc à un examen au cas par cas au sens de l'article 3, paragraphe 5 de la directive 2001/42/CE. Dans ce cas, le règlement LSG ferait valablement l'objet d'un recours qui serait, par ailleurs, également recevable dans le cadre d'une application par analogie de l'article 1^{er}, paragraphe 1, première phrase, point 4, de l'UmwRG. Ce recours serait, en vertu de l'article 2, paragraphe 4, deuxième phrase, de l'UmwRG, en tout état de cause, fondé s'il avait dû résulter de l'étude préalable une obligation de procéder à une évaluation stratégique environnementale. Dans ce cas, il conviendrait de prononcer l'absence d'effets du règlement LSG.
- 16 La chambre de céans indique que les questions revêtent une importance significative au-delà du cas particulier. En République fédérale d'Allemagne, la pratique a considéré jusqu'à présent que les désignations en tant que zone de protection au titre de l'article 20, paragraphe 2, et des articles 23 et suivants du BNatSchG, y compris la désignation en tant que zones spéciales de conservation en vertu de la directive 92/43/CEE, ne devaient être soumises ni à une évaluation stratégique environnementale ni à une étude préalable correspondante. De telles évaluations n'ont donc pas été effectuées. S'il résulte de la réponse apportée aux questions par la Cour que le droit de l'Union exige une évaluation stratégique environnementale ou, à tout le moins, qu'il existe une obligation en droit national de procéder à une étude préalable, de très nombreuses désignations de zones de protection, intervenues après l'expiration, le 21 juillet 2004, du délai de transposition de la directive 2001/42/CE seraient probablement, en tout état de cause, entachées d'un vice procédural. Un tel vice procédural entraîne en droit national, en principe, l'absence d'effets du règlement nécessaire à la désignation. Cette absence d'effets est également susceptible d'être invoquée par des personnes qui souhaitent réaliser, à l'encontre d'une telle désignation, un projet dans une zone de protection. Les juridictions saisies en cas de litige seraient tenues dans cette hypothèse d'examiner de manière incidente la validité du règlement. Le droit national ne fixe, à cet égard, aucune limite temporelle, car les règlements – contrairement aux actes administratifs – n'acquiescent pas un caractère définitif. **[Or. 14]**

L'admission d'une obligation de procéder à une évaluation stratégique environnementale ou à une étude préalable serait ainsi susceptible de réduire considérablement le niveau de protection de la nature et du paysage atteint en

Allemagne [voir, sur ce point, récemment également les conclusions de l'avocat général Campos Sánchez-Bordona dans l'affaire A e.a. (Éoliennes à Aalter et à Nevele), C-24/19, EU:C:2020:143, points 111 et suivants].

- 17 2. La chambre de céans a des doutes sur le point de savoir s'il résulte de l'article 3, paragraphe 2, sous a), de la directive 2001/42/CE une obligation de procéder à une évaluation stratégique environnementale pour l'adoption d'un règlement relatif à une zone de protection du paysage.
- 18 Conformément à l'article 3, paragraphe 1, de la directive 2001/42/CE, les plans et programmes relevant de l'article 3, paragraphes 2 à 4, susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, font l'objet d'une évaluation environnementale, conformément aux articles 4 à 9 de la directive 2001/42/CE. En vertu de l'article 3, paragraphe 2, sous a), de la directive 2001/42/CE, une évaluation environnementale est effectuée – sous réserve du paragraphe 3 – pour tous les plans et programmes qui sont élaborés pour les secteurs de l'agriculture, de la sylviculture, de la pêche, de l'énergie, de l'industrie, des transports, de la gestion des déchets, de la gestion de l'eau, des télécommunications, du tourisme, de l'aménagement du territoire urbain et rural ou de l'affectation des sols et qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets énumérés aux annexes I et II de la directive 85/337/CEE – à présent de la directive 2011/92/UE (voir article 14, paragraphe 2, de la directive 2011/92/UE – directive EIE) – pourra être autorisée à l'avenir.
- 19 a) La chambre de céans estime au regard de la jurisprudence de la Cour (arrêts du 11 septembre 2012, *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias e.a.*, C-43/10, EU:C:2012:560, points 94 et 95, et du 27 octobre 2016, *D'Oultremont e.a.*, C-290/15, EU:C:2016:816, point 52 ; voir également arrêt du 12 juin 2019, *CFE*, C-43/18, EU:C:2019:483, point 54 et jurisprudence citée ; en outre, arrêt du 22 mars 2012, *Inter-Environnement Bruxelles e.a.*, C-567/10, EU:C:2012:159, point 41) que le règlement litigieux relatif à une zone de protection du paysage constitue un plan ou un programme au sens de l'article 2, sous a), de la directive 2001/42/CE. Le pouvoir d'adopter ou de modifier et d'abroger des règlements existants, relatifs à des zones de protection du paysage, résulte de l'article 26 du BNatSchG, la forme en tant que règlement découlant de l'article 12, paragraphe 1, première phrase, du BayNatSchG, lu conjointement avec l'article 20, paragraphe 2 point 4, et l'article 26 du BNatSchG, l'autorité administrative compétente à cet égard (le Landkreis) étant prévue [Or. 15] à l'article 51, paragraphe 1, point 3, du BayNatSchG et la procédure à l'article 52 du BayNatSchG.
- 20 b) L'article 3, paragraphe 2, sous a), de la directive 2001/42/CE pose comme condition que le plan ou le programme définisse le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets énumérés aux annexes I et II de la directive EIE pourra être autorisée à l'avenir. Selon la jurisprudence de la Cour, la notion de « plans et programmes » concerne tout acte qui établit, en définissant des règles et des procédures, un ensemble significatif de critères et de modalités pour l'autorisation

et la mise en œuvre d'un ou de plusieurs projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement [arrêts du 11 septembre 2012, *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias* e.a., C-43/10, EU:C:2012:560, points 94 et 95 ; du 27 octobre 2016, *D'Oultremont* e.a., C-290/15, EU:C:2016:816, point 52 ; du 8 mai 2019, « *Verdi Ambiente e Società (VAS) – Aps Onlus* » e.a., C-305/18, EU:C:2019:384, point 50, et du 12 juin 2019, *CFE*, C-43/18, EU:C:2019:483, point 61]. Selon les arrêts du 7 juin 2018, *Inter-Environnement Bruxelles* e.a. (C-671/16, EU:C:2018:403, point 55) et du 7 juin 2018, *Thybaut* e.a. (C-160/17, EU:C:2018:401, point 55), la notion d'« ensemble significatif de critères et de modalités » doit être entendue de manière qualitative. Cela vise à éviter de possibles stratégies de contournement des obligations énoncées par la directive 2001/42/CE pouvant se matérialiser par une fragmentation des mesures, réduisant ainsi l'effet utile de cette directive [en outre, arrêt du 8 mai 2019, « *Verdi Ambiente e Società (VAS) – Aps Onlus* » e.a., C-305/18, EU:C:2019:384, point 51].

- 21 Pour déterminer si un plan ou un programme définit le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets énumérés aux annexes I et II de la directive EIE pourra être autorisée à l'avenir, il y a lieu d'examiner le contenu et la finalité de ce plan ou programme compte tenu de la portée de l'évaluation environnementale des projets, telle qu'elle est prévue dans cette directive (arrêt du 17 juin 2010, *Terre wallonne et Inter-Environnement Wallonie*, C-105/09 et C-110/09, EU:C:2010:355, point 45).
- 22 Dès lors, la chambre de céans a des doutes sur le point de savoir si le règlement LSG litigieux définit un cadre au sens de l'article 3, paragraphe 2, sous a), de la directive 2001/42/CE. [Or. 16]

Ce règlement prévoit, certes, un certain nombre d'interdictions générales et d'obligations d'autorisation pour un grand nombre de projets et d'usages. Ainsi, conformément à l'article 4 du règlement LSG, sont interdits dans la zone de protection du paysage tous les actes qui modifient le caractère de la zone ou qui sont contraires à l'objectif de protection défini à l'article 3 du règlement LSG. L'article 5, paragraphes 1 et 2, du règlement LSG ouvre pour diverses mesures qui sont interdites en vertu de l'article 4 du règlement LSG la possibilité d'être admises par voie d'autorisation. Si l'approbation d'une mesure nécessite une autorisation en vertu d'une autre loi, cette autorisation ne peut être accordée que si les conditions d'octroi de l'autorisation requise au titre du règlement relatif à une zone de protection du paysage sont réunies et si l'autorité administrative compétente en application du droit en matière de protection de la nature donne son accord (article 18, paragraphe 1, du *BayNatSchG*). Enfin, l'article 6 du règlement LSG mentionne des exceptions aux restrictions prévues par le règlement et l'article 7 du règlement LSG, lu conjointement avec l'article 67 du *BNatSchG*, prévoit la possibilité d'exemptions.

- 23 c) Il existe cependant des doutes sur le point de savoir si cela suffit pour considérer qu'un cadre est défini au sens de la directive. Eu égard à l'économie de

l'article 3 de la directive 2001/42/CE, les conditions visent à la définition du cadre dans lequel la mise en œuvre des projets énumérés aux annexes I et II de la directive EIE pourra être autorisée à l'avenir et à la classification dans l'un des secteurs mentionnés à l'article 3, paragraphe 2, sous a), de la directive 2001/42/CE (sur ce point, voir ci-après, sous 3.), afin de distinguer ces plans et programmes de ceux relevant de l'article 3, paragraphe 4, de la directive 2001/42/CE. Une telle distinction est nécessaire, car ces dispositions produisent des effets juridiques différents. Pour les plans et programmes relevant de l'article 3, paragraphe 2, de la directive 2001/42/CE, il convient toujours de procéder à une évaluation stratégique environnementale. En revanche, les plans et programmes qui relèvent de l'article 3, paragraphe 4, de la directive 2001/42/CE ne doivent être soumis à une évaluation stratégique environnementale que si les États membres ont décidé, conformément à l'article 3, paragraphe 5, de la directive 2001/42/CE, que ces plans et programmes sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ; dans les autres cas, aucune évaluation environnementale n'est nécessaire (voir également considérant 11 de la directive 2001/42/CE).

- 24 La définition d'un cadre au sens de l'article 3, paragraphe 2, sous a), de la directive 2001/42/CE doit donc, selon la chambre de céans, présenter une orientation vers ou un lien spécifique avec les projets énumérés aux annexes I et II de la directive EIE. Les plans et programmes doivent définir le cadre de référence ou de réglementation pour [Or. 17] l'autorisation ultérieure de tels projets qui, selon la conception du législateur de l'Union, ont en règle générale des incidences notables sur l'environnement et dont les incidences sur l'environnement doivent, par conséquent, être appréciées d'emblée à un niveau plus élevé, qui soit supérieur à l'autorisation d'un projet concret et préalable à cette dernière [voir conclusions de l'avocat général Campos Sánchez-Bordona dans l'affaire A e.a. (Éoliennes à Aalter et à Nevele), C-24/19, EU:C:2020:143, points 33, 35 et 74]. La Cour a conclu à l'existence d'un cadre de référence ou de réglementation pour l'autorisation de projets en ce sens notamment lorsque le plan concerne des normes techniques, des modalités d'exploitation, des normes de niveau sonore et définit ainsi les conditions applicables au secteur concerné dans lesquelles les projets concrets peuvent être autorisés (voir arrêt du 27 octobre 2016, D'Oultremont e.a., C-290/15, EU:C:2016:816, point 50 ; voir, à cet égard, également la définition figurant à l'article 35, paragraphe 3, de l'UVPG). C'est sur cette jurisprudence que se base l'avocat général Campos Sánchez-Bordona au point 93 de ses conclusions dans l'affaire A e.a. (Éoliennes à Aalter et à Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:143) en affirmant que la réglementation flamande en cause dans cette affaire organise de manière détaillée des dispositions portant sur plusieurs questions sensibles telles que le niveau sonore, l'ombre stroboscopique, la sécurité et la nature des éoliennes. Dans ce contexte, il ne saurait se satisfaire, selon la chambre de céans, qu'un plan ou un programme, notamment en raison de l'étendue de son champ d'application, couvre également (fortuitement) les « projets énumérés aux annexes I ou II de la directive 2011/92/UE », sans tenir compte de ces projets eux-mêmes ni réglementer explicitement leur autorisation.

La requérante comprend la jurisprudence de la Cour (voir arrêts du 27 octobre 2016, D'Oultremont e.a., C-290/15, EU:C:2016:816, points 47 et suivants et du 7 juin 2018, Thybaut e.a., C-160/17, EU:C:2018:401, point 58), en revanche, en ce sens que les plans et programmes ne doivent pas viser à autoriser des projets énumérés aux annexes I et II ; seul est pertinent, selon elle, le point de savoir s'il y a une modification de la situation juridique.

- 25 Si un lien avec un projet est nécessaire, le règlement LSG litigieux ne définit pas un cadre dans lequel la mise en œuvre des projets énumérés aux annexes I ou II de la directive EIE pourra être autorisée à l'avenir. Cela ressort déjà de l'objectif de protection formulé à l'article 3 du règlement LSG. Par ailleurs, le règlement ne contient pas non plus de règles spécifiques concernant l'autorisation des projets visés aux annexes I et II de la directive EIE. **[Or. 18]** Un tel règlement relatif à une zone de protection du paysage ne régit pas l'autorisation (dans un secteur spécifique) de projets, mais vise prioritairement à les empêcher ou, à tout le moins, à les aménager en considération de l'objectif de protection de la nature.
- 26 3. La deuxième question porte sur la condition supplémentaire, figurant à l'article 3, paragraphe 2, sous a), de la directive 2001/42/CE, selon laquelle les plans et programmes doivent être élaborés pour les secteurs de l'agriculture, de la sylviculture, de la pêche, de l'énergie, de l'industrie, des transports, de la gestion des déchets, de la gestion de l'eau, des télécommunications, du tourisme, de l'aménagement du territoire urbain et rural ou de l'affectation des sols. La chambre de céans a des doutes sur le fait que cela soit le cas en l'espèce, car le règlement LSG a été élaboré dans le secteur de la protection de la nature et de la préservation du paysage et donc pas précisément dans l'un des secteurs susmentionnés.
- 27 Eu égard au considérant 10 de la directive 2001/42/CE, il ressort du classement des secteurs à l'article 3, paragraphe 2, sous a), de la directive 2001/42/CE que, dans les secteurs mentionnés, il est habituellement question d'incidences notables sur l'environnement et que les plans doivent donc, en principe, faire l'objet d'une évaluation stratégique environnementale. Cela suppose que le plan ou programme puisse être clairement rattaché au secteur correspondant. L'article 3, paragraphe 2, sous a), de la directive 2001/42/CE formule cet aspect en indiquant que le plan ou programme doit être « élaboré » dans ce secteur, à savoir qu'il doit avoir été conçu de manière ciblée pour ce secteur. L'article 5 de la directive 2001/42/CE confirme cette constatation. Conformément à cet article, le rapport sur les incidences environnementales doit prendre en compte, identifier, décrire et évaluer notamment les incidences notables probables de la mise en œuvre du plan ou du programme sur l'environnement, ainsi que les solutions de substitution raisonnables (paragraphe 1, lu, le cas échéant, avec l'annexe I de la directive 2001/42/CE), et apporter des indications sur le stade atteint par le plan ou programme dans le processus de décision (paragraphe 2). Ces exigences sont adaptées aux plans et programmes relevant des secteurs mentionnés à l'article 3, paragraphe 2, sous a), de la directive 2001/42/CE, mais non à un règlement visant à la protection de la nature et à la préservation du paysage. Dans ce contexte, il est

logique que les secteurs relatifs à la protection de la nature et à la préservation du paysage ne soient pas mentionnés à l'article 3, paragraphe 2, sous a), de la directive 2001/42/CE.

- 28 La chambre de céans se voit confortée dans son analyse par les conclusions de l'avocate générale Kokott du 24 janvier 2019 dans la procédure de décision préjudicielle [**Or. 19**] dans les affaires CFE et Terre wallonne (C-43/18 et C-321/18, EU:C:2019:56, points 43 et 44). L'avocate générale Kokott a considéré comme aisément compréhensible que différentes parties nourrissent des doutes quant à la question de savoir si la désignation d'une zone spéciale de conservation ou la fixation d'objectifs de conservation pour les sites Natura 2000 d'une région peuvent relever de ces secteurs.
- 29 La Cour ne s'est prononcée jusqu'à présent que rarement sur la condition liée à l'« élaboration » dans un certain secteur (notamment, arrêt du 12 juin 2019, CFE, C-43/18, EU:C:2019:483, points 61 et 62 ; voir également arrêt du 7 juin 2018, Inter-Environnement Bruxelles e.a., C-671/16, EU:C:2018:403, points 43 et 44, concernant les secteurs de l'aménagement du territoire et de l'affectation des sols). Dans ce contexte, la chambre de céans estime qu'il est nécessaire que la Cour clarifie le point de savoir si l'« élaboration » suppose une orientation ciblée vers l'un des secteurs mentionnés à l'article 3, paragraphe 2, sous a), de la directive 2001/42/CE ou s'il suffit que les plans et programmes ait concrètement des incidences sur les secteurs mentionnés (en l'espèce : l'agriculture, la sylviculture, l'affectation des sols), même s'ils ont été élaborés pour un autre secteur, non couvert par l'article 3, paragraphe 2, sous a), de la directive 2001/42/CE (en l'espèce : la protection de la nature et la préservation du paysage). La clarification de cette question revêt une importance particulière, car l'« élaboration » pour un certain secteur distingue les plans et programmes visés à l'article 3, paragraphe 2, sous a), de la directive 2001/42/CE de ceux visés à l'article 3, paragraphe 4, de la directive 2001/42/CE [voir, ci-dessus, sous 2. c)].
- 30 4. La question 3 concerne l'interprétation de l'article 3, paragraphe 4, de la directive 2001/42/CE. Elle ne se pose que si la Cour considère qu'il est nécessaire que le projet concerné soit concrètement en rapport avec les projets énumérés aux annexes I et II de la directive EIE (question 1) ou que l'élaboration concerne de manière ciblée l'un des secteurs mentionnés à l'article 3, paragraphe 2, sous a), de la directive 2001/42/CE (question 2). En effet, il conviendrait alors de considérer que, en application de l'article 3, paragraphe 2, sous a), de la directive 2001/42/CE, le règlement LSG n'aurait pas dû faire l'objet d'une évaluation stratégique environnementale.
- 31 L'article 3, paragraphe 4, de la directive 2001/42/CE prévoit que les États membres déterminent, conformément à l'article 3, paragraphe 5, de la directive 2001/42/CE, si des plans et programmes ne relevant pas de l'article 3, paragraphe 2, de la directive 2001/42/CE [**Or. 20**], qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre de projets pourra être autorisée à l'avenir, sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement. Selon la

jurisprudence de la Cour, le critère de la « définition d'un cadre » prévu à l'article 3, paragraphe 4, de la directive 2001/42/CE doit être interprété de la même manière que celui employé à l'article 3, paragraphe 2, sous a), de la directive 2001/42/CE (voir arrêt du 12 juin 2019, CFE, C-43/18, EU:C:2019:483, point 60). Les questions soulevées par la question 1 se posent, par conséquent, aussi s'agissant de l'article 3, paragraphe 4, de la directive 2001/42/CE. Eu égard aux considérations qui précèdent, il convient donc, dans ce cas de figure également, d'exiger un lien concret entre les plans et programmes et les « projets » pour lesquels le cadre est fixé. En effet, sans un tel lien, il n'existerait – à l'exception des plans ou programmes qui contiennent uniquement des dispositions pour des projets ne nécessitant pas d'autorisation (arrêt du 12 juin 2019, CFE, C-43/18, EU:C:2019:483, point 65) – en définitive, aucun plan ou programme qui ne relèverait pas du champ d'application de la directive 2001/42/CE. Cela serait contraire au considérant 11 de la directive 2001/42/CE.

- 32 La troisième question vise donc à clarifier le degré de caractère concret que doit revêtir le lien entre les plans et programmes et les « projets » pour lesquels le cadre est fixé.