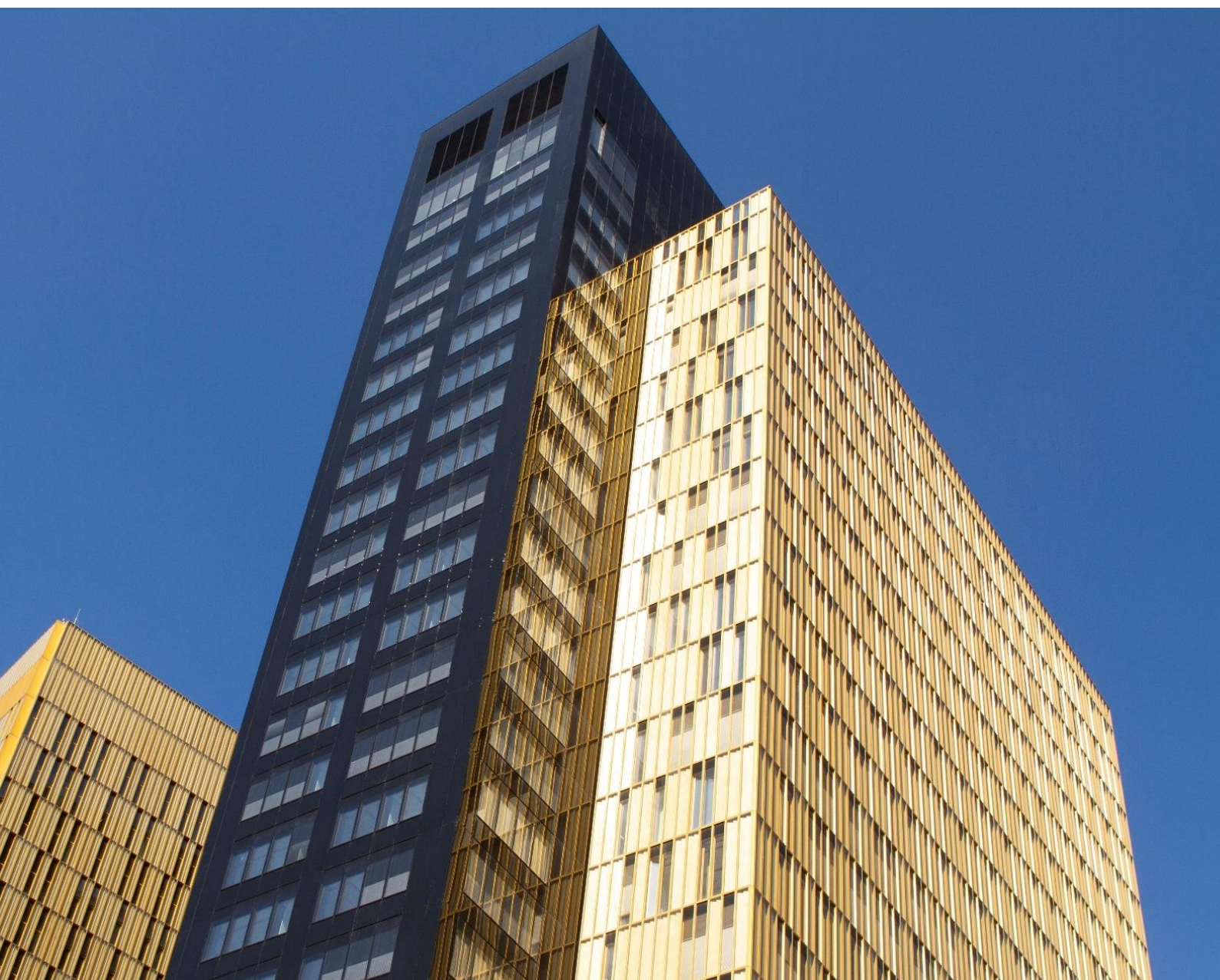




Fiche thématique

Évaluation des incidences sur l'environnement

Avant-propos

Estimant que la meilleure politique de l'environnement consiste à éviter, dès l'origine, la création de pollutions ou de nuisances plutôt que de combattre ultérieurement leurs effets, le législateur de l'Union a élaboré un système de protection préventive de l'environnement dont la pierre angulaire est constituée par l'obligation des États membres d'effectuer des évaluations environnementales avant de prendre certaines décisions qui peuvent avoir un impact négatif sur l'environnement.

Dans un premier temps, le Conseil a adopté la directive 85/337 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement ¹, qui a été abrogée, codifiée et remplacée par la directive 2011/92 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement ². Conformément auxdites directives, les projets visés à leurs annexes I et II qui sont susceptibles d'avoir une incidence notable sur l'environnement doivent, avant d'être autorisés, être soumis à une évaluation de leurs incidences sur l'environnement. À cet égard, l'annexe I énumère les projets qui comportent par nature un risque d'incidences notables sur l'environnement et doivent, en principe, impérativement faire l'objet d'une évaluation de leurs incidences environnementales. L'annexe II spécifie, en revanche, les projets susceptibles de présenter un risque d'incidences notables sur l'environnement, qui ne sont soumis à une évaluation que lorsque les États membres considèrent, dans le respect des exigences desdites directives, que leurs caractéristiques l'exigent.

Dans un second temps, le Parlement européen et le Conseil ont adopté la directive 2001/42 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement ³, qui prévoit que les plans et programmes énumérés dans cette directive doivent être soumis à une évaluation des incidences environnementales dès lors qu'ils présentent un risque d'incidences notables sur l'environnement. Comme les plans et programmes visés par la directive 2001/42 incluent ceux qui fixent, dans certains secteurs, le cadre pour l'autorisation de projets relevant des directives 85/337 et 2011/92, la directive 2001/42 a, par conséquent, introduit un mécanisme d'évaluations environnementales en amont de celui instauré par les directives 85/337 et 2011/92 dans les domaines concernés.

¹ 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).

² 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).

³ 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).

Sur le plan méthodologique, la directive 2001/42 distingue, à l'instar de l'approche suivie par les directives 85/337 et 2011/92, entre, d'une part, les plans et programmes qui sont, en principe, toujours soumis à une évaluation environnementale et, d'autre part, les plans et programmes qui ne sont soumis à une telle évaluation que lorsque les États membres établissent qu'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

Les trois directives susmentionnées ont fait l'objet d'une jurisprudence assez importante, dont la présente fiche présente les axes de développement principaux.

Table des matières

AVANT-PROPOS.....	3
I. ÉVALUATION DES INCIDENCES DE PROJETS PUBLICS ET PRIVÉS AU TITRE DES DIRECTIVES 85/337 ET 2011/92	7
1. Champ d'application des directives 85/337 et 2011/92	7
a) Notion de « projet »	7
b) Projets exclus du champ d'application des directives 85/337 et 2011/92	9
2. Obligation d'évaluation des incidences en cas de risques d'incidences notables sur l'environnement.....	10
a) Projets présentant un risque d'incidences notables sur l'environnement (annexe I)	10
b) Projets susceptibles de présenter un risque d'incidences notables sur l'environnement (annexe II)	12
i. Détermination de la nécessité d'une évaluation des incidences environnementales.....	12
ii. Motivation de la décision de ne pas soumettre un projet à une évaluation.....	14
c) Exemptions à l'obligation d'évaluation des incidences	15
3. Portée de l'évaluation des incidences	16
4. Procédures d'autorisation en plusieurs étapes.....	19
a) Moment auquel l'évaluation des incidences doit intervenir	19
b) Détermination des conditions procédurales dans lesquelles est menée l'évaluation des incidences	21
5. Participation du public au processus décisionnel et accès à la justice.....	22
a) Participation du public au processus décisionnel	22
i. Modalités d'information du public	22
ii. Participation du public pendant un processus décisionnel en plusieurs étapes.....	24
b) Accès à la justice	25
i. Obligations incombant aux États membres.....	25
ii. Recevabilité des recours introduits par des particuliers.....	27

iii.	Recevabilité des recours introduits par des associations de protection de l'environnement.....	29
iv.	Exigence d'un coût non prohibitif.....	32
a.	Portée.....	32
b.	Critères d'appréciation	34
6.	Effet direct et interprétation conforme.....	35
a)	Effet direct vertical des directives et répercussions négatives sur les droits de tiers	35
b)	Interprétation conforme du droit national.....	37
II.	ÉVALUATION DES INCIDENCES DE PLANS ET PROGRAMMES AU TITRE DE LA DIRECTIVE 2001/42.....	39
1.	Champ d'application de la directive 2001/42.....	39
a)	Plans et programmes relevant de la directive 2001/42	39
b)	Abrogation de plans et programmes.....	42
2.	Obligation d'évaluation des incidences en cas de risques notables sur l'environnement.....	44
a)	Plans et programmes présentant un risque d'incidences notables sur l'environnement.....	44
i.	Plans et programmes relevant de l'article 3, paragraphe 2, sous a), de la directive 2001/42	44
ii.	Plans et programmes relevant de l'article 3, paragraphe 2, sous b), de la directive 2001/42	46
b)	Plans et programmes susceptibles de présenter un risque d'incidences notables sur l'environnement	47
i.	Plans et programmes relevant de l'article 3, paragraphe 3, de la directive 2001/42	47
ii.	Plans et programmes relevant de l'article 3, paragraphe 4, de la directive 2001/42	51
3.	Consultations	52
III.	MAINTIEN PROVISOIRE DES EFFETS D'ACTES NATIONAUX ADOPTÉS EN VIOLATION DE L'OBLIGATION D'EFFECTUER UNE ÉVALUATION DES INCIDENCES	54
1.	Actes nationaux adoptés en violation de la directive 2011/92	54
2.	Actes nationaux adoptés en violation de la directive 2001/42	55
IV.	APPLICATION CUMULÉE DES DIRECTIVES IMPOSANT UNE ÉVALUATION DES INCIDENCES	59

I. Évaluation des incidences de projets publics et privés au titre des directives 85/337 et 2011/92

1. Champ d'application des directives 85/337 et 2011/92

a) Notion de « projet »

Arrêt du 29 juillet 2019 (grande chambre), Inter-Environnement Wallonie et Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, [EU:C:2019:622](#)) ⁴

« Renvoi préjudiciel – Environnement – Convention d’Espoo – Convention d’Aarhus – Conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages – Directive 92/43/CEE – Article 6, paragraphe 3 – Notion de “projet” – Évaluation des incidences sur le site concerné – Article 6, paragraphe 4 – Notion de “raisons impératives d’intérêt public majeur” – Conservation des oiseaux sauvages – Directive 2009/147/CE – Évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l’environnement – Directive 2011/92/UE – Article 1^{er}, paragraphe 2, sous a) – Notion de “projet” – Article 2, paragraphe 1 – Article 4, paragraphe 1 – Évaluation des incidences sur l’environnement – Article 2, paragraphe 4 – Exemption de l’évaluation – Sortie progressive de l’énergie nucléaire – Législation nationale prévoyant, d’une part, le redémarrage, pour une durée de près de dix années, de l’activité de production industrielle d’électricité d’une centrale nucléaire à l’arrêt, avec pour effet de reporter de dix ans la date initialement fixée par le législateur national pour sa désactivation et la fin de son activité, et, d’autre part, le report, de dix ans également, du terme initialement prévu par ce même législateur pour la désactivation et l’arrêt de la production industrielle d’électricité d’une centrale en activité – Absence d’évaluation de l’incidence sur l’environnement »

Par son arrêt Inter-Environnement Wallonie et Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen, rendu le 29 juillet 2019, la Cour, réunie en grande chambre, se prononce sur l’interprétation de la notion de « projet » au sens de la directive 2011/92 et de la directive 92/43, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages ⁵.

Cet arrêt s’inscrit dans le cadre d’un litige opposant deux associations, Inter-Environnement Wallonie ASBL et Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen ASBL, dont l’objet social est la protection de l’environnement et du cadre de vie, au Conseil des ministres (Belgique), au sujet de la loi par laquelle le Royaume de Belgique a, d’une part, prévu le redémarrage, pour une durée de près de dix années, de l’activité de production industrielle d’électricité d’une centrale nucléaire à l’arrêt et, d’autre part, reporté de dix ans le terme initialement prévu pour la désactivation et l’arrêt de la production

⁴ Cet arrêt est également présenté sous les rubriques I. 2. a) « Projets présentant un risque d’incidences notables sur l’environnement (annexe I) », I. 2. c) « Exemptions à l’obligation d’évaluation des incidences », et III. 1. « Actes nationaux adoptés en violation de la directive 2011/92 ».

⁵ Directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (JO 1992, L 206, p. 7), telle que modifiée par la directive 2013/17/UE du Conseil, du 13 mai 2013 (JO 2013, L 158, p. 193).

industrielle d'électricité d'une centrale nucléaire en activité. Ces associations font essentiellement grief aux autorités belges d'avoir adopté cette loi sans que les exigences d'évaluation préalable imposées par lesdites directives aient été respectées.

Dans ce contexte, la Cour juge que les mesures litigieuses relatives à la prolongation de la production industrielle d'électricité d'une centrale nucléaire constituent un « projet » au sens des directives 2011/92 et 92/43, car elles impliquent nécessairement des travaux d'envergure, modifiant la réalité physique des sites concernés. Ce projet doit, en principe, être soumis à une évaluation des incidences sur l'environnement et sur les sites protégés concernés, préalablement à l'adoption de ces mesures. La circonstance que la mise en œuvre de ces dernières implique des actes ultérieurs, tels que la délivrance, pour l'une des centrales concernées, d'une nouvelle autorisation individuelle de production d'électricité à des fins industrielles, n'est pas déterminante à cet égard. Les travaux indissociablement liés auxdites mesures doivent également être soumis à une telle évaluation avant l'adoption de ces mêmes mesures si leur nature et leurs incidences potentielles sur l'environnement et sur les sites protégés sont suffisamment identifiables à ce stade.

Arrêt du 24 octobre 1996 (cour plénière), *Kraaijeveld e.a.* (C-72/95, [EU:C:1996:404](#)) ⁶

« Environnement – Directive 85/337/CEE – Évaluation des incidences de certains projets publics et privés »

Dans l'affaire *Kraaijeveld*, la Cour, réunie en séance plénière, relève que le législateur de l'Union a entendu retenir une conception large du champ d'application de la directive 85/337.

Le Nederlandse Raad van State (Conseil d'État, Pays-Bas) avait été saisi d'un recours en annulation d'une décision d'approbation d'un plan d'occupation des sols portant « révision partielle des plans d'occupation des sols dans le cadre du renforcement des digues ». Ce plan d'occupation des sols avait pour but de permettre des travaux de renforcement des digues le long de la rivière Merwede sur le territoire d'une commune néerlandaise. Aucune évaluation des incidences sur l'environnement desdits travaux n'avait été effectuée.

Dans ce contexte, la juridiction de renvoi a décidé de poser la question préjudicielle de savoir si des travaux concernant des digues le long de voies navigables relèvent de la notion d'« ouvrages de canalisation et de régularisation de cours d'eau » figurant à l'annexe II, point 10, sous e), de la directive 85/337. Conformément à l'article 4, paragraphe 2, de ladite directive, les projets appartenant aux classes énumérées à ladite

⁶ Cet arrêt est également présenté sous la rubrique I. 2. b) i. « Détermination de la nécessité d'une évaluation des incidences environnementales ».

annexe II sont soumis à une évaluation lorsque les États membres considèrent que leurs caractéristiques l'exigent.

À cet égard, la Cour relève que, si aucune réponse claire à la question posée ne ressort de l'examen des différentes versions linguistiques de l'annexe II de la directive 85/337, il peut être déduit du texte de cette directive que son champ d'application est étendu et son objectif très large. Il s'ensuit que, même si cette précision ne ressort pas de toutes les versions linguistiques, le point 10, sous e), de l'annexe II de la directive doit être interprété en ce sens qu'il englobe les travaux concernant des digues, d'autant plus que de tels travaux peuvent avoir une incidence notable sur l'environnement au sens de la directive.

De même, le seul fait que la directive ne mentionne pas expressément les modifications de projets relevant de l'annexe II ne permet pas d'en déduire qu'elles n'entrent pas dans le champ d'application de la directive 85/337. En effet, il serait porté atteinte à l'objectif très large de la directive si la qualification de « modification de projet » permettait de faire échapper certains travaux ou ouvrages à l'obligation de réaliser une étude d'incidences, alors que, en raison de leur nature, de leurs dimensions ou de leur localisation, ces travaux ou ouvrages sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

Par conséquent, l'expression « ouvrages de canalisation et de régularisation de cours d'eau », qui figure à l'annexe II, point 10, sous e), de la directive 85/337, doit être interprétée en ce sens qu'elle englobe non seulement la construction d'une nouvelle digue, mais également la modification d'une digue existante par son déplacement, son renforcement ou son élargissement, le remplacement d'une digue par la construction d'une nouvelle digue au même endroit, que celle-ci soit plus solide ou plus large que l'ancienne, ou encore une combinaison de plusieurs de ces hypothèses.

b) Projets exclus du champ d'application des directives 85/337 et 2011/92

Arrêt du 16 septembre 1999, WWF e.a. (C-435/97, [EU:C:1999:418](#))

« Environnement – Directive 85/337/CEE – Évaluation des incidences de certains projets publics et privés »

En réponse à un renvoi préjudiciel introduit par le Verwaltungsgericht, Autonome Sektion für die Provinz Bozen (tribunal administratif, section autonome de la province de Bolzano, Italie), la Cour précise la portée de l'exception prévue par l'article 1^{er}, paragraphe 4, de la directive 85/337, qui exclut du champ d'application de la directive les projets destinés à des fins de défense nationale.

Dans l'affaire au principal, la juridiction de renvoi était saisie d'un recours en annulation introduit à l'encontre de l'autorisation administrative d'un projet de restructuration de

l'aéroport de Bolzano-St Jakob. Ce projet avait pour objectif de transformer l'aéroport, qui est utilisé depuis les années 1925/1926 à des fins militaires, pour l'aviation sportive, et qui l'a été également, pendant une certaine période et de manière limitée, à des fins civiles, en un aéroport qui soit utilisable commercialement dans le but d'effectuer des vols réguliers, ainsi que des vols charters et des vols affectés au transport de fret.

Au soutien de leur recours en annulation, les requérantes au principal avançaient que ce projet de restructuration était susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement et aurait donc dû faire l'objet d'une évaluation des incidences sur l'environnement au sens de la directive 85/337.

Dans ce cadre, la juridiction de renvoi a notamment posé la question préjudicielle de savoir si l'article 1^{er}, paragraphe 4, de la directive 85/337 doit être interprété en ce sens qu'un aéroport qui peut à la fois servir à des fins civiles et militaires, mais dont l'utilisation principale est de nature commerciale, relève du champ d'application de cette directive.

À cet égard, la Cour relève que l'article 1^{er}, paragraphe 4, de la directive 85/337 introduit une exception à la règle générale d'évaluation préalable des incidences sur l'environnement en cas de projets destinés à des fins de défense nationale. Une telle exclusion, qui introduit donc une exception à la règle générale, doit être interprétée de manière restrictive. Par conséquent, seuls les projets destinés à titre principal à des fins de défense nationale peuvent être exclus de l'obligation d'évaluation.

Ainsi, la Cour conclut qu'entrent dans le champ d'application de la directive des projets tels que celui en cause au principal, dont l'objectif principal consiste à restructurer un aéroport afin qu'il soit utilisable commercialement, même si cet aéroport peut également être utilisé à des fins militaires.

2. Obligation d'évaluation des incidences en cas de risques d'incidences notables sur l'environnement

a) Projets présentant un risque d'incidences notables sur l'environnement (annexe I)

Arrêt du 29 juillet 2019 (grande chambre), Inter-Environnement Wallonie et Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, [EU:C:2019:622](#))

« Renvoi préjudiciel – Environnement – Convention d'Espoo – Convention d'Aarhus – Conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages – Directive 92/43/CEE – Article 6, paragraphe 3 – Notion de “projet” – Évaluation des incidences sur le site concerné – Article 6, paragraphe 4 – Notion de “raisons impératives d'intérêt public majeur” – Conservation des oiseaux sauvages – Directive 2009/147/CE – Évaluation des incidences de certains projets publics

et privés sur l'environnement – Directive 2011/92/UE – Article 1^{er}, paragraphe 2, sous a) – Notion de “projet” – Article 2, paragraphe 1 – Article 4, paragraphe 1 – Évaluation des incidences sur l'environnement – Article 2, paragraphe 4 – Exemption de l'évaluation – Sortie progressive de l'énergie nucléaire – Législation nationale prévoyant, d'une part, le redémarrage, pour une durée de près de dix années, de l'activité de production industrielle d'électricité d'une centrale nucléaire à l'arrêt, avec pour effet de reporter de dix ans la date initialement fixée par le législateur national pour sa désactivation et la fin de son activité, et, d'autre part, le report, de dix ans également, du terme initialement prévu par ce même législateur pour la désactivation et l'arrêt de la production industrielle d'électricité d'une centrale en activité – Absence d'évaluation de l'incidence sur l'environnement »

Dans cet arrêt, dont le cadre factuel a été exposé précédemment ⁷, la Cour rappelle que des projets, au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 2, sous a), de la directive 2011/92, doivent, avant d'être autorisés, être soumis à une évaluation de leurs incidences sur l'environnement en vertu de l'article 2, paragraphe 1, de cette directive, lorsqu'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, notamment en raison de leur nature, de leurs dimensions ou de leur localisation.

Néanmoins, l'article 2, paragraphe 1, de la directive 2011/92 exige non pas que tout projet susceptible d'avoir une incidence notable sur l'environnement soit soumis à la procédure d'évaluation que cette directive prévoit, mais que seuls doivent l'être ceux qui sont mentionnés à l'article 4 de cette directive, lequel renvoie aux projets énumérés aux annexes I et II de celle-ci.

À cet égard, il résulte d'une lecture combinée de l'article 2, paragraphe 1, et de l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2011/92 que les projets qui relèvent de l'annexe I de cette directive présentent, par nature, un risque d'incidences notables sur l'environnement et doivent impérativement faire l'objet d'une évaluation de leurs incidences environnementales.

⁷ S'agissant du cadre factuel et juridique du litige, voir rubrique I. 1. a) « Notion de “projet” ». Cet arrêt figure également sous les rubriques I. 2. c) « Exemptions à l'obligation d'évaluation des incidences », et III. 1 « Actes nationaux adoptés en violation de la directive 2011/92 ».

b) Projets susceptibles de présenter un risque d'incidences notables sur l'environnement (annexe II)

i. Détermination de la nécessité d'une évaluation des incidences environnementales

Arrêt du 24 octobre 1996 (cour plénière), Kraaijeveld e.a. (C-72/95, [EU:C:1996:404](#))

« Environnement – Directive 85/337/CEE – Évaluation des incidences de certains projets publics et privés »

Dans cet arrêt, dont le cadre factuel a été exposé précédemment ⁸, la Cour est également invitée à interpréter l'article 4, paragraphe 2, de la directive 85/337. Conformément à cette disposition, les projets appartenant aux classes énumérées à l'annexe II de la directive sont soumis à une évaluation lorsque les États membres considèrent que leurs caractéristiques l'exigent.

Sur ce point, la Cour précise que, si l'article 4, paragraphe 2, deuxième alinéa, de la directive 85/337 permet aux États membres de spécifier certains types de projets à soumettre à une évaluation et de fixer des critères et/ou des seuils à retenir pour pouvoir déterminer quels projets doivent faire l'objet d'une évaluation, cette marge d'appréciation trouve ses limites dans l'obligation, énoncée à l'article 2, paragraphe 1, de la directive, de soumettre à une étude d'incidences les projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, notamment en raison de leur nature, de leurs dimensions ou de leur localisation.

Ainsi, un État membre qui fixerait les critères et/ou les seuils pour déterminer les projets devant faire l'objet d'une évaluation à un niveau tel que, en pratique, la totalité des projets relevant d'une classe énumérée à l'annexe II serait d'avance soustraite à l'obligation d'étude d'incidences outrepasserait la marge d'appréciation dont il dispose en vertu de l'article 2, paragraphe 1, et de l'article 4, paragraphe 2, de la directive, sauf si la totalité des projets exclus pouvait être considérée, sur la base d'une appréciation globale, comme n'étant pas susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

Arrêt du 21 mars 2013, Salzburger Flughafen (C-244/12, [EU:C:2013:203](#))

« Évaluation des incidences de certains projets sur l'environnement – Directive 85/337/CEE – Articles 2, paragraphe 1, et 4, paragraphe 2 – Projets relevant de l'annexe II – Travaux d'extension de l'infrastructure d'un aéroport – Examen sur la base de seuils ou de critères – Article 4, paragraphe 3 – Critères de sélection – Annexe III, point 2, sous g) – Zones à forte densité de population »

⁸ S'agissant du cadre factuel et juridique du litige, voir rubrique II. 1. a) « Notion de "projet" ».

Les enseignements de l'arrêt *Kraaijeveld e.a.*⁹ au sujet de l'interprétation de l'article 4, paragraphe 2, de la directive 85/337 sont confirmés et développés dans l'arrêt *Salzburger Flughafen*, qui porte sur la question de savoir si un projet tel que le projet portant extension de l'infrastructure de l'aéroport de Salzbourg (Autriche) en cause dans cette affaire doit être soumis à une évaluation de ses incidences sur l'environnement au sens de la directive 85/337¹⁰.

À cet égard, la législation autrichienne de transposition de la directive 85/337 prévoyait que, outre certaines modifications liées aux pistes de décollage et d'atterrissage, seules les modifications des aéroports susceptibles d'accroître le nombre de mouvements aériens d'au moins 20 000 par an devaient être soumises à une évaluation environnementale.

Saisie d'un recours introduit par l'exploitant de l'aéroport de Salzburg contre la décision de l'autorité administrative compétente selon laquelle le projet d'extension de l'infrastructure de l'aéroport soumis par cet exploitant requérait une évaluation des incidences sur l'environnement, le Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative suprême, Autriche) a décidé de demander à la Cour si la directive 85/337 s'oppose à la législation autrichienne de transposition précitée.

En répondant par l'affirmative à cette question, la Cour rappelle que, si l'article 4, paragraphe 2, sous b), de la directive 85/337 confère aux États membres une marge d'appréciation pour fixer des seuils ou des critères pour déterminer si un projet tel que celui en cause, qui appartient aux classes énumérées à l'annexe II de la directive, doit être soumis à une évaluation des incidences sur l'environnement, l'Autriche avait outrepassé cette marge d'appréciation dès lors que le seuil fixé à au moins 20 000 mouvements aériens par an avait pour conséquence que les modifications apportées à l'infrastructure des aéroports de petite ou de moyenne taille ne pourraient, en pratique, jamais donner lieu à une évaluation des incidences sur l'environnement, alors qu'il ne pourrait nullement être exclu que de tels travaux aient des incidences notables sur l'environnement.

En outre, par la fixation d'un tel seuil afin de décider de la nécessité de réaliser une évaluation environnementale de projets tels que ceux en cause au principal, la législation autrichienne de transposition, en dépit de l'obligation imposée aux États membres par l'article 4, paragraphe 3, de la directive 85/337, prend uniquement en considération l'aspect quantitatif des conséquences d'un projet, sans tenir compte d'autres critères de sélection de l'annexe III de cette directive, notamment celui fixé au point 2, sous g), de cette annexe, à savoir la densité de population de la zone concernée par le projet.

⁹ Arrêt du 24 octobre 1996, *Kraaijeveld e.a.* (C-72/95, [EU:C:1996:404](#)).

¹⁰ Telle que modifiée par la directive 97/11/CE du Conseil, du 3 mars 1997 (JO 1997, L 73, p. 5).

ii. Motivation de la décision de ne pas soumettre un projet à une évaluation

Arrêt du 30 avril 2009, Mellor (C-75/08, [EU:C:2009:279](#))

« Directive 85/337/CEE – Évaluation des incidences de projets sur l'environnement – Obligation de rendre publique la motivation d'une décision de ne pas soumettre un projet à une évaluation »

Saisie d'un renvoi préjudiciel introduit par la Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) [Cour d'appel (Angleterre et pays de Galles) (division civile), Royaume-Uni], la Cour précise de quelle manière doit être motivée une décision de l'autorité administrative compétente de ne pas procéder à une évaluation des incidences sur l'environnement d'un projet relevant de l'annexe II de la directive 85/337.

En octobre 2006, Partnerships in Care a présenté une demande de permis de construire une unité hospitalière de sécurité moyenne sur un terrain situé en milieu rural dans la zone au paysage exceptionnel de Nidderdale (« Nidderdale Area of Outstanding Natural Beauty »).

Par lettre du 4 décembre 2006, le Secretary of State for Communities and Local Government (ci-après le « Secretary of State ») a publié une décision selon laquelle une évaluation des incidences sur l'environnement ne serait pas nécessaire. Il a motivé cette décision par le fait que le projet en cause était un « projet de type annexe II » qui ne serait pas susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement en raison de facteurs tels que sa nature, sa dimension ou sa localisation. Il n'a pas fait état de motifs plus spécifiques.

M. Mellor a introduit un recours contre cette décision du Secretary of State, qui a été rejeté par la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division [Haute Cour de justice (Angleterre et pays de Galles), division du Queen's Bench, Royaume-Uni]. Saisie en appel, la juridiction de renvoi a décidé de poser les questions préjudicielles de savoir si et, le cas échéant, de quelle manière une décision de ne pas procéder à une évaluation des incidences sur l'environnement au titre de la directive 85/337 ¹¹ doit être motivée.

À cet égard, la Cour énonce que l'article 4 de la directive 85/337 doit être interprété en ce sens qu'il n'exige pas que la décision, concluant qu'il n'est pas nécessaire qu'un projet relevant de l'annexe II de ladite directive soit soumis à une évaluation des incidences sur l'environnement, contienne elle-même les raisons pour lesquelles l'autorité compétente a décidé qu'une telle évaluation n'était pas nécessaire. Toutefois, dans l'hypothèse où une personne intéressée le demande, l'autorité administrative compétente a l'obligation de lui communiquer les motifs pour lesquels cette décision a été prise ou les

¹¹ Telle que modifiée par la directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil, du 26 mai 2003, prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, et modifiant, en ce qui concerne la participation du public et l'accès à la justice, les directives 85/337/CEE et 96/61/CE du Conseil (JO 2003, L 156, p. 17).

informations et les documents pertinents en réponse à la demande présentée. Cette communication ultérieure peut prendre la forme non seulement d'un énoncé exprès des motifs, mais aussi de la mise à disposition d'informations et de documents pertinents en réponse à la demande présentée.

La Cour précise, en outre, que, dans l'hypothèse où la décision d'un État membre de ne pas soumettre un projet relevant de l'annexe II de la directive 85/337 à une évaluation des incidences sur l'environnement conformément aux articles 5 à 10 de ladite directive indique les motifs sur lesquels elle est fondée, ladite décision est suffisamment motivée dès lors que les motifs qu'elle contient, ajoutés aux éléments qui ont déjà été portés à la connaissance des intéressés, et éventuellement complétés par les informations supplémentaires nécessaires que l'administration nationale compétente est tenue de leur délivrer sur leur demande, sont aptes à leur permettre de juger de l'opportunité de former un recours contre cette décision.

c) Exemptions à l'obligation d'évaluation des incidences

Arrêt du 29 juillet 2019 (grande chambre), *Inter-Environnement Wallonie et Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen* (C-411/17, [EU:C:2019:622](#))

« Renvoi préjudiciel – Environnement – Convention d'Espoo – Convention d'Aarhus – Conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages – Directive 92/43/CEE – Article 6, paragraphe 3 – Notion de “projet” – Évaluation des incidences sur le site concerné – Article 6, paragraphe 4 – Notion de “raisons impérieuses d'intérêt public majeur” – Conservation des oiseaux sauvages – Directive 2009/147/CE – Évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement – Directive 2011/92/UE – Article 1^{er}, paragraphe 2, sous a) – Notion de “projet” – Article 2, paragraphe 1 – Article 4, paragraphe 1 – Évaluation des incidences sur l'environnement – Article 2, paragraphe 4 – Exemption de l'évaluation – Sortie progressive de l'énergie nucléaire – Législation nationale prévoyant, d'une part, le redémarrage, pour une durée de près de dix années, de l'activité de production industrielle d'électricité d'une centrale nucléaire à l'arrêt, avec pour effet de reporter de dix ans la date initialement fixée par le législateur national pour sa désactivation et la fin de son activité, et, d'autre part, le report, de dix ans également, du terme initialement prévu par ce même législateur pour la désactivation et l'arrêt de la production industrielle d'électricité d'une centrale en activité – Absence d'évaluation de l'incidence sur l'environnement »

Dans cet arrêt, dont le cadre factuel a été exposé précédemment ¹², la Cour interprète également l'article 2, paragraphe 4, de la directive 2011/92, qui permet aux États

¹² S'agissant du cadre factuel et juridique du litige, voir rubrique I. 1. a) « Notion de “projet” ». Cet arrêt est également présenté sous les rubriques I. 2. a) « Projets présentant un risque d'incidences notables sur l'environnement (annexe I) », et III. 1 « Actes nationaux adoptés en violation de la directive 2011/92 ».

membres, dans des cas exceptionnels, d'exempter en totalité ou en partie un projet spécifique des dispositions prévues par cette directive.

À cet égard, la Cour précise qu'un État membre n'est autorisé à exempter, en vertu de cette disposition, un projet se rapportant à la prolongation de la production industrielle d'électricité d'une centrale nucléaire d'une évaluation des incidences sur l'environnement en vue d'assurer la sécurité de son approvisionnement en électricité que dans le cas où il démontre notamment que le risque pour la sécurité de cet approvisionnement est raisonnablement probable et que le projet en cause présente un caractère d'urgence susceptible de justifier l'absence d'une telle évaluation. Cette possibilité d'exemption s'entend toutefois sans préjudice de l'obligation d'évaluation environnementale qui s'attache aux projets qui, comme celui en cause au principal, ont des incidences transfrontières.

3. Portée de l'évaluation des incidences

Arrêt du 14 mars 2013, Leth (C-420/11, [EU:C:2013:166](#))

« Environnement – Directive 85/337/CEE – Évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement – Autorisation d'un tel projet en l'absence d'une évaluation appropriée – Objectifs de cette évaluation – Conditions auxquelles est subordonnée l'existence d'un droit à réparation – Inclusion ou non de la protection des particuliers contre les dommages patrimoniaux »

En réponse à un renvoi préjudiciel introduit par l'Oberster Gerichtshof (Cour suprême, Autriche), la Cour précise la portée de l'évaluation des incidences au titre de la directive 85/337¹³ lorsque le projet en cause donne également lieu à des troubles de voisinage anormaux.

La requérante au principal, M^{me} Leth, est propriétaire d'une maison située dans le périmètre de sécurité de l'aéroport de Vienne-Schwechat en Autriche. Au cours de la durée de validité de la directive 85/337, dans des versions successives, cet aéroport a subi des transformations résultant de différentes mesures d'extension, sans que les incidences de celles-ci sur l'environnement aient été soumises à une évaluation en application de cette directive.

Devant les juridictions autrichiennes, M^{me} Leth réclame à l'État autrichien et au Land Niederösterreich (Autriche) une indemnisation au titre de la dépréciation de sa propriété en raison de nuisances sonores et fait valoir, à l'appui de cette demande, que les

¹³ Telle que modifiée par les directives 97/11/CE du Conseil, du 3 mars 1997 (JO 1997, L 73, p. 5), et 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil, du 26 mai 2003 (JO 2003, L 156, p. 17).

incidences environnementales des projets d'extension auraient dû être soumises à une évaluation en application de la directive 85/337.

Saisi de ce litige, l'Oberster Gerichtshof (Cour suprême) souhaite notamment savoir si l'article 3 de la directive 85/337 doit être interprété en ce sens que l'évaluation des incidences sur l'environnement, telle que prévue à cet article, inclut l'évaluation des incidences du projet en cause sur la valeur de biens matériels.

À cet égard, la Cour constate que, en application de l'article 3 de la directive 85/337, il y a lieu d'examiner les effets directs et indirects d'un projet sur, notamment, l'homme et les biens matériels et, conformément au quatrième tiret de cet article, il convient également d'examiner de tels effets sur l'interaction entre ces deux facteurs. Dès lors, doit être évaluée, en particulier, l'incidence d'un projet sur l'utilisation des biens matériels par l'homme.

Il s'ensuit que, lors de l'évaluation de projets tels que ceux en cause au principal, qui sont susceptibles de générer des bruits d'avion accrus, il y a lieu d'examiner les effets de ces derniers sur l'utilisation des bâtiments par l'homme. Toutefois, une extension de l'évaluation environnementale à la valeur patrimoniale des biens matériels ne saurait être déduite du libellé dudit article 3 et ne serait pas non plus conforme à l'objectif de la directive 85/337.

Ainsi, la Cour conclut que l'évaluation des incidences environnementales prévue à l'article 3 de ladite directive doit identifier, décrire et évaluer les effets directs et indirects du bruit sur l'homme dans le cas d'une utilisation d'un bien immobilier affecté par un projet tel que celui en cause au principal. En revanche, cette évaluation n'englobe pas les incidences d'un tel projet sur la valeur de biens matériels.

Arrêt du 24 février 2022, *Namur-Est Environnement* (C-463/20, [EU:C:2022:121](#)) ¹⁴

« Renvoi préjudiciel – Environnement – Directive 2011/92/UE – Évaluation des incidences de certains projets sur l'environnement – Directive 92/43/CEE – Conservation des habitats naturels – Articulation entre la procédure d'évaluation et d'autorisation visée à l'article 2 de la directive 2011/92/UE et une procédure nationale de dérogation aux mesures de protection des espèces prévues par la directive 92/43/CEE – Notion d'“autorisation” – Processus décisionnel complexe – Obligation d'évaluation – Portée matérielle – Stade procédural auquel doit être garantie la participation du public au processus décisionnel »

Saisie d'un renvoi préjudiciel introduit par le Conseil d'État (Belgique), la Cour clarifie la portée de l'évaluation des incidences au titre de la directive 2011/92 lorsque le projet en cause implique que le maître d'ouvrage obtienne une dérogation aux mesures de protection des espèces animales et végétales prévues par la directive 92/43.

¹⁴ Cet arrêt est également présenté sous les rubriques I.4.b) « Détermination des conditions procédurales dans lesquelles est menée l'évaluation des incidences », et I. 5. a) ii. « Participation du public pendant un processus décisionnel en plusieurs étapes ».

Le 4 novembre 2008, la société Sagrex SA a présenté à l'autorité compétente de la Région wallonne une demande de permis unique relative à un projet prévoyant la remise en exploitation d'une carrière d'une surface de plus de 50 hectares située sur le site de Bossimé (Belgique) et la réalisation d'installations ainsi que d'aménagements liés à celle-ci, notamment en bord de Meuse.

Le 1^{er} septembre 2010, cette autorité a invité Sagrex à lui soumettre des plans modificatifs et un complément d'évaluation des incidences environnementales du projet en cause.

Le 15 avril 2016, Sagrex a présenté à l'inspecteur général du département de la nature et des forêts de la Région wallonne une demande de dérogation aux mesures de protection des espèces animales et végétales prévues par la législation belge transposant la directive 92/43, en lien avec ce projet. Par une décision de dérogation du 27 juin 2016, l'inspecteur général a accueilli cette demande, à condition pour Sagrex de mettre en œuvre une série de mesures d'atténuation.

Trois mois plus tard, Sagrex a soumis à l'autorité compétente de la Région wallonne les plans modificatifs et le complément d'évaluation du projet qui lui avaient été demandés le 1^{er} septembre 2010. Par un arrêté daté du 25 septembre 2017, le ministre de la Région wallonne en charge de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire a cependant refusé d'accorder le permis unique demandé par Sagrex.

Dans l'intervalle, l'association Namur-Est Environnement a introduit, devant le Conseil d'État, une requête en annulation de la décision de dérogation du 27 juin 2016 de l'inspecteur général. À l'appui de sa requête, l'association fait notamment valoir que cette décision de dérogation relève de l'autorisation d'un projet, au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 2, de la directive 2011/92, de sorte qu'elle aurait dû être précédée par une évaluation des incidences environnementales et de la consultation du public qui l'accompagne, ce qui n'a pas été le cas.

Dans ce contexte, le Conseil d'État a décidé de saisir la Cour de plusieurs questions préjudicielles portant, notamment, sur l'obligation d'évaluation et d'autorisation prévue à l'article 2, paragraphe 1, de la directive 2011/92 pour les projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

À cet égard, la Cour relève qu'il ressort de l'ensemble des dispositions de la directive 2011/92 que la décision sur l'autorisation de projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement est appelée à intervenir au terme de l'intégralité d'un processus d'évaluation desdits projets. Ce processus décisionnel, dont l'autorisation constitue le point d'aboutissement, doit conduire l'autorité compétente à tenir compte, de façon complète, des incidences que les projets soumis à la double obligation d'évaluation et d'autorisation prévue à l'article 2, paragraphe 1, de la directive 2011/92 sont susceptibles d'avoir sur l'environnement.

Il en découle que, dans le cas spécifique où la réalisation d'un projet soumis à cette double obligation d'évaluation et d'autorisation implique que le maître d'ouvrage demande et obtienne une dérogation aux mesures de protection des espèces animales et végétales prévues par les dispositions du droit interne assurant la transposition de la directive 92/43 et où, par conséquent, ce projet est susceptible d'avoir des incidences sur ces espèces, l'évaluation dudit projet doit porter, notamment, sur ces incidences.

4. Procédures d'autorisation en plusieurs étapes

a) Moment auquel l'évaluation des incidences doit intervenir

*Arrêt du 7 janvier 2004, Wells (C-201/02, [EU:C:2004:12](#))*¹⁵

« Directive 85/337/CEE – Évaluation des incidences de certains projets sur l'environnement – Mesure nationale accordant une autorisation d'exploitation minière sans effectuer une évaluation des incidences sur l'environnement – Effet direct des directives – Situation triangulaire »

Dans son arrêt Wells, la Cour précise notamment à quel moment l'évaluation des incidences au titre de la directive 85/337 doit être effectuée lorsque la procédure d'autorisation passe par plusieurs étapes.

La High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) [Haute Cour de justice (Angleterre et pays de Galles), division du Queen's Bench (chambre administrative), Royaume-Uni] avait saisi la Cour d'un renvoi préjudiciel dans le cadre d'un litige opposant M^{me} Wells aux autorités du Royaume-Uni à propos de la reprise de l'exploitation de Conygar Quarry, une carrière d'extraction de matériaux de construction située à proximité de sa maison d'habitation.

Cette carrière, dont l'exploitation avait été autorisée en 1947, n'était plus en activité depuis plusieurs années lorsque M^{me} Wells a acquis sa maison en 1984. Toutefois, sur demande des propriétaires de la carrière, la Mineral Planning Authority (autorité chargée de l'aménagement du territoire en matière de minéraux, ci-après la « MPA ») compétente a enregistré l'ancienne autorisation pour exploiter la carrière par décision du 24 août 1992, tout en déclarant qu'aucune exploitation ne pouvait légalement avoir lieu à moins qu'une demande de fixation de nouvelles conditions ne soit présentée et sous réserve que cette demande soit définitivement accordée.

Saisie par les propriétaires de la carrière d'une demande de fixer de nouvelles conditions d'exploitation, la MPA a imposé, par décision du 22 décembre 1994, des conditions plus sévères que celles proposées par les propriétaires. Ainsi, ces derniers

¹⁵ Cet arrêt est également présenté sous la rubrique I. 6. a) « Effet direct vertical des directives et répercussions négatives sur les droits de tiers ».

ont exercé leur droit de recours devant le Secretary of State for Transport, Local Government and the Regions (ci-après le « Secretary of State »).

Par décision du 25 juin 1997, le Secretary of State a imposé 54 conditions d'exploitation, tout en laissant quelques points à l'appréciation de la MPA. Ces points ont été approuvés par la MPA, par décision du 8 juillet 1999.

Ni le Secretary of State ni la MPA n'ont examiné la question de savoir s'il était nécessaire de réaliser une évaluation des incidences sur l'environnement en application de la directive 85/337.

À la lumière de ce qui précède, M^{me} Wells a demandé au Secretary of State de prendre des mesures appropriées, à savoir retirer ou modifier l'autorisation d'exploitation, aux fins de remédier à l'absence d'évaluation des incidences sur l'environnement dans la procédure d'autorisation. Sa demande étant restée sans réponse, elle a introduit un recours devant la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) [Haute Cour de justice (Angleterre et pays de Galles), division du Queen's Bench (chambre administrative)], qui a soumis plusieurs questions préjudicielles à la Cour.

Dans ce contexte, la Cour précise notamment à quel moment l'évaluation des incidences sur l'environnement doit être effectuée dans le cadre d'une procédure d'autorisation en plusieurs étapes, telle que celle en cause dans cette affaire.

Sur ce point, la Cour rappelle que, aux termes de l'article 2, paragraphe 1, de la directive 85/337, l'évaluation des incidences sur l'environnement doit être réalisée « avant l'octroi de l'autorisation ». Selon le premier considérant de ladite directive, il est, en outre, prévu que, dans le processus de décision, l'autorité compétente tienne compte des incidences du projet en question sur l'environnement « le plus tôt possible ».

Dès lors, lorsque le droit national prévoit que la procédure d'autorisation se déroule en plusieurs étapes, l'une de celles-ci étant une décision principale et l'autre une décision d'exécution qui ne peut aller au-delà des paramètres déterminés par la décision principale, les effets que le projet est susceptible d'avoir sur l'environnement doivent être identifiés et évalués lors de la procédure relative à la décision principale. Ce n'est que si ces effets ne sont identifiables que lors de la procédure relative à la décision d'exécution que l'évaluation devrait être effectuée au cours de cette procédure.

b) Détermination des conditions procédurales dans lesquelles est menée l'évaluation des incidences

Arrêt du 24 février 2022, *Namur-Est Environnement* (C-463/20, [EU:C:2022:121](#))

« Renvoi préjudiciel – Environnement – Directive 2011/92/UE – Évaluation des incidences de certains projets sur l'environnement – Directive 92/43/CEE – Conservation des habitats naturels – Articulation entre la procédure d'évaluation et d'autorisation visée à l'article 2 de la directive 2011/92/UE et une procédure nationale de dérogation aux mesures de protection des espèces prévues par la directive 92/43/CEE – Notion d' "autorisation" – Processus décisionnel complexe – Obligation d'évaluation – Portée matérielle – Stade procédural auquel doit être garantie la participation du public au processus décisionnel »

Dans cet arrêt, dont le cadre factuel a été exposé précédemment ¹⁶, la Cour se prononce également sur la marge d'appréciation dont disposent les États membres pour déterminer les conditions procédurales dans lesquelles est menée l'évaluation des incidences environnementales au titre de la directive 2011/92 lorsque le processus décisionnel se déroule en plusieurs étapes.

À cet égard, la Cour relève que l'article 2, paragraphe 2, de la directive 2011/92 prévoit explicitement que l'évaluation des incidences environnementales peut être intégrée dans les procédures nationales d'autorisation existantes. Il en résulte, d'une part, que ladite évaluation ne doit pas nécessairement être menée dans le cadre d'une procédure spécialement créée à cette fin et, d'autre part, qu'elle ne doit pas non plus nécessairement être menée dans le cadre d'une procédure unique.

Si les États membres disposent donc d'une marge d'appréciation leur permettant de déterminer les conditions procédurales dans lesquelles est menée l'évaluation des incidences environnementales et de répartir les différentes compétences afférentes à celle-ci entre plusieurs autorités, notamment en leur attribuant à chacune un pouvoir décisionnel en la matière, l'exercice de cette marge d'appréciation doit répondre aux exigences posées par la directive 2011/92 et garantir le plein respect des objectifs poursuivis par celle-ci. Ainsi, l'évaluation des incidences environnementales d'un projet doit, en tout état de cause, d'une part, être complète et, d'autre part, intervenir avant que ne soit prise une décision d'autorisation de ce projet.

Au regard des spécificités de l'affaire au principal, la Cour précise, en outre, que, dans le cas où un État membre confie le pouvoir d'évaluer une partie des incidences environnementales d'un projet et de prendre une décision au terme de cette évaluation partielle à une autorité autre que celle à laquelle il confie le pouvoir d'autoriser ce projet, cette décision doit nécessairement être adoptée préalablement à l'autorisation dudit projet. De plus, ni l'évaluation partielle, ni la décision préalable ne sauraient préjuger, la

¹⁶ S'agissant du cadre factuel et juridique du litige, voir rubrique I.3. « Portée de l'évaluation des incidences ». Cet arrêt est également présenté sous la rubrique I. 5. a) ii. « Participation du public pendant un processus décisionnel en plusieurs étapes ».

première, l'évaluation d'ensemble que l'autorité compétente pour autoriser le projet doit en tout état de cause mener et, la seconde, la décision adoptée à l'issue de cette évaluation d'ensemble.

5. Participation du public au processus décisionnel et accès à la justice

a) Participation du public au processus décisionnel

i. Modalités d'information du public

Arrêt du 7 novembre 2019, Flausch e.a. (C-280/18, [EU:C:2019:928](#))

« Renvoi préjudiciel – Environnement – Évaluation des incidences de certains projets sur l'environnement – Participation du public au processus décisionnel et accès à la justice – Point de départ des délais de recours »

En réponse à un renvoi préjudiciel introduit par le Symvoulio tis Epikrateias (Conseil d'État, Grèce), la Cour fournit des précisions sur les modalités d'information et de participation du public au processus décisionnel en matière environnementale au titre de la directive 2011/92.

Le litige au principal s'est noué autour du projet de création d'un complexe touristique sur l'île grecque d'Ios. Conformément à la législation nationale, un appel, à toute personne intéressée, à participer à la procédure d'évaluation des incidences environnementales de ce projet a été publié dans le journal local de l'île de Syros (archipel des Cyclades, Grèce) ainsi que dans les bureaux de l'administration de la région Égée méridionale de la même île, qui se trouve à une distance de 55 milles marins de l'île d'Ios et sans liaison quotidienne avec celle-ci.

Un an plus tard, les ministres de l'Environnement et de l'Énergie et du Tourisme ont adopté la décision portant approbation du projet de création du complexe touristique. Cette décision a été publiée sur le portail gouvernemental *Diavgeia* et sur le site Internet du ministère de l'Environnement.

Plusieurs propriétaires immobiliers sur l'île d'Ios et trois associations pour la protection de l'environnement ont formé un recours en annulation contre cette décision d'approbation plus de 18 mois après l'adoption de celle-ci. Ils affirment n'en avoir pris connaissance que lors du début des travaux d'aménagement du site.

À cet égard, la juridiction de renvoi précise que, conformément à la législation nationale de transposition de la directive 2011/92, tant qu'un registre environnemental électronique n'a pas été introduit, la participation du public exigée par cette directive est lancée par l'annonce au siège de la région compétente et par la publication, dans la presse locale, des informations concernant le projet ainsi que par invitation, à tout

intéressé, à prendre connaissance de l'évaluation des incidences sur l'environnement et à s'exprimer à son sujet.

La réglementation grecque prévoit, en outre, un délai de 60 jours pour déposer un recours en annulation de décisions telles que celle portant autorisation du complexe touristique sur l'île d'Ios, qui commence à courir à la publication de cette décision sur Internet.

À la lumière de ce qui précède, la juridiction de renvoi a décidé de saisir la Cour des questions préjudicielles de savoir si la procédure de participation du public ayant précédé l'adoption de la décision contestée remplit les exigences de la directive 2011/92 et si le délai de recours en annulation de cette décision peut commencer à courir à compter de sa publication sur un site Internet.

Dans son arrêt, la Cour constate, tout d'abord, que la directive 2011/92 réserve aux États membres le soin de déterminer les modalités précises d'information et de participation du public au processus décisionnel en matière environnementale, à condition, toutefois, qu'elles ne soient pas moins favorables que celles régissant des situations similaires de nature interne (principe d'équivalence) et qu'elles ne rendent pas impossible en pratique ou excessivement difficile l'exercice des droits conférés par l'ordre juridique de l'Union (principe d'effectivité).

S'agissant du principe d'effectivité, la Cour rappelle que les autorités compétentes doivent s'assurer que les canaux d'information utilisés soient propres à atteindre les citoyens concernés, afin de leur donner une possibilité adéquate de connaître les activités projetées, le processus décisionnel et leurs possibilités de participer à un stade précoce de la procédure.

Sur ce point, la Cour considère qu'un affichage dans les locaux du siège administratif régional, situé sur l'île de Syros, bien qu'assorti d'une publication dans un journal local de cette île, ne paraît pas contribuer de façon adéquate à l'information du public concerné par un projet immobilier dont la réalisation est prévue sur une autre île qui se trouve à une distance de 55 milles marins.

La Cour observe, ensuite, que les conditions d'accès au dossier de la procédure de participation doivent permettre au public concerné d'exercer ses droits de manière effective, ce qui implique une accessibilité audit dossier dans des conditions aisées. Il appartient à la juridiction de renvoi de déterminer si de telles exigences ont été respectées dans l'affaire au principal, en tenant compte notamment de l'effort que le public concerné doit fournir pour effectuer la traversée entre les îles d'Ios et de Syros ainsi que des possibilités qu'avaient les autorités compétentes pour permettre, au prix d'un effort proportionné, la mise à disposition du dossier sur l'île d'Ios.

Enfin, la Cour estime que la directive 2011/92 s'oppose à une réglementation nationale qui conduit à opposer à des membres du public concerné pour déposer un recours un délai commençant à courir à compter de l'annonce d'une autorisation d'un projet sur

Internet, lorsqu'ils n'ont pas eu préalablement la possibilité adéquate de s'informer sur la procédure d'autorisation conformément aux exigences de cette directive.

ii. Participation du public pendant un processus décisionnel en plusieurs étapes

Arrêt du 24 février 2022, *Namur-Est Environnement* (C-463/20, [EU:C:2022:121](#))

« Renvoi préjudiciel – Environnement – Directive 2011/92/UE – Évaluation des incidences de certains projets sur l'environnement – Directive 92/43/CEE – Conservation des habitats naturels – Articulation entre la procédure d'évaluation et d'autorisation visée à l'article 2 de la directive 2011/92/UE et une procédure nationale de dérogation aux mesures de protection des espèces prévues par la directive 92/43/CEE – Notion d' "autorisation" – Processus décisionnel complexe – Obligation d'évaluation – Portée matérielle – Stade procédural auquel doit être garantie la participation du public au processus décisionnel »

Dans cette affaire, dont le cadre factuel a été exposé précédemment ¹⁷, la juridiction de renvoi a également interrogé la Cour au sujet de la participation du public, au titre de la directive 2011/92, à un processus décisionnel complexe qui se caractérise par le fait qu'une autorité donnée est appelée à évaluer, lors d'une étape préalable ou intermédiaire dudit processus, une partie seulement des incidences environnementales du projet concerné.

Sur ce point, la Cour rappelle que les articles 6 et 8 de la directive 2011/92 obligent les États membres à prendre les mesures nécessaires pour assurer, dans le cadre du processus d'évaluation et d'autorisation des projets soumis à cette directive, une participation du public répondant à un ensemble d'exigences. À cet égard, lesdits articles exigent que la participation du public au processus décisionnel intervienne à un stade précoce, qu'elle soit effective et que le résultat de cette participation soit pris en compte par l'autorité compétente lors de sa décision d'autoriser ou non le projet concerné.

Or, ces différentes exigences peuvent s'avérer plus délicates à concilier dans le cadre d'un processus décisionnel complexe, en particulier dans l'hypothèse où une autorité donnée est appelée à évaluer, lors d'une étape préalable ou intermédiaire, une partie seulement des incidences environnementales du projet concerné.

Ainsi, la Cour relève que, dans une telle hypothèse, l'exigence de participation précoce du public au processus décisionnel doit être interprétée et appliquée d'une manière qui

¹⁷ S'agissant du cadre factuel et juridique du litige, voir rubrique I.3. « Portée de l'évaluation des incidences ». Cet arrêt est également présenté sous la rubrique I.4.b) « Détermination des conditions procédurales dans lesquelles est menée l'évaluation des incidences ».

se concilie avec l'exigence tout aussi importante de participation effective de ce public à ce processus.

Il s'ensuit que, dans le contexte d'un processus décisionnel complexe tel que décrit par la juridiction de renvoi, l'exigence de participation précoce du public au processus décisionnel prévue à l'article 6 de la directive 2011/92 n'impose pas de faire précéder l'adoption de la décision préalable relative à une partie des incidences environnementales du projet concerné par une telle participation, pour autant que la participation du public soit assurée de façon effective au cours de la procédure. Cette exigence d'effectivité implique, premièrement, que la participation intervienne avant l'adoption de la décision à prendre par l'autorité compétente pour autoriser ce projet, deuxièmement, qu'elle permette au public de s'exprimer de façon utile et complète sur l'ensemble des incidences environnementales dudit projet et, troisièmement, que l'autorité compétente pour autoriser un tel projet puisse tenir pleinement compte de ladite participation.

b) Accès à la justice

i. Obligations incombant aux États membres

Arrêt du 15 octobre 2015, Commission/Allemagne (C-137/14, [EU:C:2015:683](#))

« Manquement d'État – Directive 2011/92/UE – Évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement – Article 11 – Directive 2010/75/UE – Émissions industrielles (prévention et réduction intégrées de la pollution) – Article 25 – Accès à la justice – Réglementation procédurale nationale non conforme »

En 2014, la Commission européenne a introduit un recours en manquement contre l'Allemagne pour avoir violé, notamment, les obligations lui incombant en vertu de l'article 11 de la directive 2011/92 ¹⁸.

Selon le premier paragraphe de cette disposition, les États membres veillent, conformément à leur cadre juridique en la matière, à ce que les membres du public concerné, ayant un intérêt suffisant pour agir ou faisant valoir une atteinte à un droit, lorsque le droit administratif procédural d'un État membre impose une telle condition, puissent former un recours devant une instance juridictionnelle ou un autre organe indépendant et impartial établi par la loi pour contester la légalité, quant au fond ou à la procédure, des décisions, des actes ou omissions relevant des dispositions de la directive 2011/92 relatives à la participation du public.

¹⁸ Dans ce recours en manquement, la Commission invoquait également une violation de l'article 25 de la directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil, du 24 novembre 2010, relative aux émissions industrielles (prévention et réduction intégrées de la pollution) (JO 2010, L 334, p. 17).

À cet égard, la Commission reprochait entre autres à l'Allemagne d'avoir méconnu les obligations découlant de cette disposition, par la limitation :

- 1) des situations dans lesquelles peut être demandée l'annulation, pour vice de procédure, d'une décision administrative relevant de la directive 2011/92 et
- 2) de la qualité pour agir et de l'étendue du contrôle juridictionnel aux objections ayant été produites au cours de la procédure administrative.

En accueillant ces griefs, la Cour relève, en premier lieu, que l'article 11 de la directive 2011/92 s'oppose à ce que les États membres limitent l'applicabilité des dispositions de transposition dudit article au cas où la légalité d'une décision est contestée en raison de ce que l'évaluation environnementale a été omise, sans étendre l'applicabilité de ces dispositions au cas où une telle évaluation a été réalisée, mais au terme d'une procédure viciée.

De plus, l'Allemagne a également manqué aux obligations lui incombant en vertu de cet article en limitant l'annulation de décisions pour vice de procédure à l'absence de l'évaluation ou de l'examen préalable des incidences sur l'environnement et aux cas dans lesquels le requérant établit que le vice de procédure présente un lien de causalité avec le résultat de la décision. En effet, une telle limitation rend excessivement difficile l'exercice du droit de recours visé à l'article 11 de la directive 2011/92 et porte atteinte à l'objectif de cette directive visant à offrir aux membres du public concerné un large accès à la justice.

En second lieu, la Cour constate que l'article 11 de la directive 2011/92 s'oppose à la limitation, en vertu d'une disposition nationale, de la qualité pour agir et de l'étendue du contrôle juridictionnel aux objections qui ont déjà été produites dans le délai imparti au cours de la procédure administrative qui a conduit à l'adoption de la décision faisant l'objet du recours.

À cet égard, la Cour précise que, si l'article 11, paragraphe 4, de la directive 2011/92 n'exclut pas qu'un recours devant une autorité administrative précède le recours juridictionnel et n'empêche le droit national de prévoir l'obligation, pour le requérant, d'épuiser toutes les voies de recours administratif avant d'être autorisé à introduire un recours juridictionnel, cette disposition du droit de l'Union ne permet cependant pas de limiter les moyens qui peuvent être invoqués par ce requérant à l'appui d'un recours juridictionnel.

En outre, une telle limitation imposée au requérant quant à la nature des moyens qu'il lui est permis de soulever devant la juridiction chargée de l'examen de la légalité de la décision administrative le concernant ne saurait être justifiée par des considérations tirées du respect du principe de sécurité juridique. Il n'est en effet aucunement établi qu'un contrôle juridictionnel complet relatif au bien-fondé de ladite décision serait de nature à porter atteinte à ce principe.

Par ailleurs, en ce qui concerne l'efficacité des procédures administratives, si le fait de soulever un moyen pour la première fois dans le cadre d'un recours juridictionnel peut entraver, dans certains cas, le bon déroulement de cette procédure, l'objectif même poursuivi par l'article 11 de la directive 2011/92 consiste non seulement à garantir au justiciable un accès le plus large possible au contrôle juridictionnel, mais également à permettre que ce contrôle porte sur la légalité de la décision attaquée, quant au fond ou à la procédure, dans sa totalité.

Dans ce contexte, la Cour souligne qu'il est néanmoins loisible, pour le législateur national, de prévoir des règles procédurales spécifiques, telles que l'irrecevabilité d'un argument présenté de manière abusive ou de mauvaise foi, lesquelles constituent des mécanismes appropriés afin de garantir l'efficacité de la procédure juridictionnelle.

ii. Recevabilité des recours introduits par des particuliers

Arrêt du 16 avril 2015, Gruber (C-570/13, [EU:C:2015:231](#))

« Renvoi préjudiciel – Environnement – Directive 2011/92/UE – Évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement – Construction d'un centre commercial – Effet obligatoire d'une décision administrative de ne pas effectuer une évaluation des incidences – Absence de participation du public »

Saisie à titre préjudiciel par le Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative, Autriche), la Cour constate que la directive 2011/92 s'oppose à une législation nationale en vertu de laquelle les voisins concernés par un projet de construction et d'exploitation d'un centre commercial ne peuvent ni s'opposer à la décision que ce projet ne doit pas faire l'objet d'une évaluation des incidences sur l'environnement, ni objecter à l'encontre de l'autorisation du projet que celui-ci aurait dû être soumis à une telle évaluation.

En février 2012, l'Unabhängiger Verwaltungssenat für Kärnten (chambre administrative indépendante du Land de Carinthie, Autriche) a accordé une autorisation de construire et d'exploiter un centre commercial à Klagenfurt am Wörthersee (Autriche) sur un terrain avoisinant un bien foncier appartenant à M^{me} Gruber. Conformément à une décision du gouvernement du Land de Carinthie, du 21 juillet 2010, cette autorisation n'a pas été précédée d'une évaluation des incidences sur l'environnement.

M^{me} Gruber a formé un recours tendant à l'annulation de la décision d'autorisation devant le Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative), au motif, notamment, qu'il y avait lieu de conditionner cette autorisation à une évaluation des incidences sur l'environnement. Au soutien de ce recours, elle a excipé de l'illégalité de la décision du gouvernement du Land de Carinthie, par laquelle ce gouvernement a considéré qu'il n'y avait pas lieu d'effectuer d'évaluation des incidences sur l'environnement à l'égard du projet en cause.

À cet égard, le Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative) précise que, en vertu de la législation autrichienne, les voisins tels que M^{me} Gruber ne disposent ni de la faculté de former directement un recours contre la décision concernant la nécessité de procéder à une évaluation des incidences sur l'environnement du projet de construction et d'exploitation en cause, ni de la qualité pour contester cette décision dans le cadre d'un éventuel recours contre la décision d'autorisation dudit projet.

Dans ces conditions, cette juridiction a décidé d'interroger la Cour sur la question de savoir si une telle réglementation nationale est conforme à la directive 2011/92.

Sur ce point, la Cour rappelle, d'une part, que, selon l'article 11, paragraphe 1, de cette directive, les États membres veillent, conformément à leur cadre juridique en la matière, à ce que les membres du « public concerné » au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 2, qui ont un « intérêt suffisant pour agir » ou qui font valoir une « atteinte à un droit », lorsque le droit administratif procédural d'un État membre impose une telle condition, puissent former un recours contre les décisions, actes et omissions relevant des dispositions de la directive 2011/92 pour en contester la légalité, quant au fond ou à la procédure.

D'autre part, la Cour relève que, si les États membres disposent d'une large marge d'appréciation pour déterminer ce qui constitue un « intérêt suffisant pour agir » ou une « atteinte à un droit », ladite marge d'appréciation trouve ses limites dans le respect de l'objectif visant à assurer un large accès à la justice au public concerné. À cet égard, s'il est loisible au législateur national, notamment, de limiter les droits dont la violation peut être invoquée par un particulier contre l'un des actes, décisions ou omissions visés à l'article 11 de la directive 2011/92 aux seuls droits subjectifs publics, les dispositions de cet article relatives aux droits de recours des membres du public concerné par les décisions, les actes ou les omissions qui relèvent du champ d'application de cette directive ne sauraient être interprétées de manière restrictive.

Il s'ensuit qu'une réglementation nationale telle que celle en cause au principal, qui prive un très grand nombre de particuliers, y compris notamment les voisins pouvant éventuellement remplir les conditions prévues audit article 11, paragraphe 1, de la directive 2011/92, du droit de recours contre les décisions de constatation de la nécessité de procéder à une évaluation des incidences sur l'environnement d'un projet, est incompatible avec cette directive.

iii. Recevabilité des recours introduits par des associations de protection de l'environnement

Arrêt du 15 octobre 2009, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening (C-263/08, [EU:C:2009:631](#))

« Directive 85/337/CEE – Participation du public au processus décisionnel en matière d'environnement – Droit de former un recours contre les décisions d'autorisation de projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement »

Par son arrêt *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening*, la Cour constate que l'article 10 bis de la directive 85/337 ¹⁹ s'oppose à une réglementation nationale qui réserve le droit d'exercer un recours contre des décisions relatives aux opérations relevant du champ d'application de cette directive aux seules associations de protection de l'environnement qui comptent au moins 2 000 adhérents.

Dans l'affaire au principal, la commune de Stockholm (Suède) a conclu un contrat portant sur la construction d'un tunnel d'une longueur d'environ 1 km dans la roche en vue d'y enfouir des lignes électriques en remplacement de lignes à haute tension aériennes.

Sur la base de l'évaluation des incidences sur l'environnement effectuée pour ce projet, la préfecture du département de Stockholm a conclu qu'il était susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

L'autorisation pour la réalisation des travaux ayant néanmoins été délivrée par l'autorité compétente, une association pour la protection de l'environnement a fait appel de cette décision d'autorisation. Ce recours a toutefois été déclaré irrecevable, au motif que l'association requérante ne remplissait pas la condition, posée par la législation nationale, de compter au moins 2 000 adhérents.

Saisi d'un pourvoi contre cette décision d'irrecevabilité, le Högsta domstolen (Cour suprême, Suède) a décidé de soumettre plusieurs questions préjudicielles à la Cour, dont celle de savoir si la directive 85/337 permet aux États membres de prévoir que des associations de protection de l'environnement de petite taille n'ont pas le droit d'exercer un recours contre une décision relative à une opération relevant du champ d'application de cette directive.

Sur ce point, la Cour rappelle qu'il ressort de la directive 85/337 que celle-ci distingue, d'une part, le public concerné par l'une des opérations qui entrent dans son champ d'application en général et, d'autre part, au sein de ce public concerné, une sous-catégorie de personnes physiques ou morales qui, compte tenu de leur position

¹⁹ Telle que modifiée par la directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil, du 26 mai 2003 (JO 2003, L 156, p. 17).

particulière vis-à-vis de l'opération en cause, doivent, en vertu de l'article 10 bis de ladite directive, se voir reconnaître le droit de contester la décision qui l'autorise.

S'il est vrai que ce dernier article laisse aux législateurs nationaux le soin de déterminer les conditions pouvant être requises pour qu'une organisation non gouvernementale qui œuvre en faveur de l'environnement comme une association puisse bénéficier du droit de recours, les règles nationales ainsi posées doivent, d'une part, assurer « un large accès à la justice » et, d'autre part, conférer aux dispositions de la directive 85/337 relatives au droit aux recours juridictionnels leur effet utile. En conséquence, ces règles nationales ne doivent pas risquer de vider de toute portée les dispositions du droit de l'Union selon lesquelles ceux qui ont un intérêt suffisant à contester un projet et ceux aux droits desquels celui-ci porte atteinte, parmi lesquels les associations de protection de l'environnement, doivent pouvoir agir devant les juridictions compétentes.

En relevant que le gouvernement suédois avait reconnu que seules deux associations environnementales comportaient au moins 2 000 adhérents, la Cour conclut ainsi que l'article 10 bis de la directive 85/337 s'oppose à une disposition de la législation suédoise qui réserve le droit d'exercer un recours contre une décision relative à une opération qui entre dans le champ d'application de cette directive aux seules associations de protection de l'environnement qui comptent au moins 2 000 adhérents.

Arrêt du 12 mai 2011, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen* (C-115/09, [EU:C:2011:289](#))

« Directive 85/337/CEE – Évaluation des incidences sur l'environnement – Convention d'Aarhus – Directive 2003/35/CE – Accès à la justice – Organisations non gouvernementales pour la protection de l'environnement »

Interrogée par voie préjudicielle, la Cour précise davantage les contours du droit de recours des associations de protection de l'environnement au titre de la directive 85/337 ²⁰.

L'affaire au principal trouve son origine dans un projet de construction et d'exploitation d'une centrale électrique à charbon à Lünen (Allemagne), qui a fait l'objet d'une évaluation des incidences sur l'environnement. Dans le cadre de cette procédure, un avis préalable et une autorisation partielle ont été délivrés par l'autorité compétente, qui a constaté que le projet n'appelait aucune réserve d'ordre juridique.

En juin 2008, une ONG environnementale dénommée Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV (ci-après « BUND ») a saisi l'Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (tribunal administratif supérieur du Land de Rhénanie du Nord-Westphalie, Allemagne) d'un recours tendant à

²⁰ Telle que modifiée par la directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil, du 26 mai 2003 (JO 2003, L 156, p. 17).

l'annulation de l'avis préalable et de l'autorisation partielle du projet en cause. Elle se prévaut, notamment, de la violation de dispositions portant transposition de la directive 92/43.

Selon cette juridiction, BUND n'est pas habilitée à former ce recours en annulation, dès lors qu'elle ne fait pas valoir une atteinte à un droit matériel individuel, comme le droit allemand l'exige pour disposer d'un droit d'agir. Ladite juridiction se demande cependant si l'exigence allemande selon laquelle une ONG environnementale doit faire valoir une telle atteinte à un droit est elle-même compatible avec le droit de l'Union, en particulier avec l'article 10 bis de la directive 85/337.

En réponse à ces interrogations, la Cour rappelle que l'article 10 bis, premier alinéa, de la directive 85/337 prévoit que les décisions, actes ou omissions relevant des dispositions de cette directive relatives à la participation du public doivent pouvoir faire l'objet d'un recours juridictionnel pour en « contester la légalité, quant au fond ou à la procédure », sans limiter aucunement les moyens qui peuvent être invoqués à l'appui d'un tel recours.

S'agissant des conditions de recevabilité des recours, cette disposition retient deux hypothèses : la recevabilité d'un recours peut être subordonnée à un « intérêt suffisant pour agir » ou à ce que le requérant fasse valoir une « atteinte à un droit » selon que la législation nationale fait appel à l'une ou à l'autre de ces conditions. L'article 10 bis, troisième alinéa, première phrase, de la directive 85/337 précise ensuite que les États membres sont tenus de déterminer ce qui constitue une atteinte à un droit, en conformité avec l'objectif visant à donner au public concerné « un large accès à la justice ».

À l'égard des recours introduits par les associations de défense de l'environnement, l'article 10 bis, troisième alinéa, deuxième et troisième phrases, de la directive 85/337 ajoute que, à cette fin, celles-ci doivent être considérées comme ayant soit un intérêt suffisant, soit des droits auxquels il peut être porté atteinte, selon que la législation nationale fait appel à l'une ou à l'autre de ces conditions de recevabilité.

Au regard de ce cadre juridique, la Cour relève que, s'il est loisible au législateur national de limiter les droits dont la violation peut être invoquée par un particulier dans le cadre d'un recours juridictionnel contre l'une des décisions ou omissions, ou l'un des actes visés à l'article 10 bis de la directive 85/337, aux seuls droits subjectifs publics, une telle limitation ne peut s'appliquer telle quelle aux associations de défense de l'environnement sauf à méconnaître les objectifs de l'article 10 bis, troisième alinéa, dernière phrase, de la directive 85/337.

En effet, si, ainsi qu'il ressort de cette disposition, ces associations doivent pouvoir faire valoir les mêmes droits que les particuliers, il serait contraire à l'objectif d'assurer au public concerné un large accès à la justice, d'une part, ainsi qu'au principe d'effectivité, d'autre part, que lesdites associations ne puissent également faire valoir l'atteinte à des normes issues du droit de l'Union de l'environnement au seul motif que celles-ci

protègent des intérêts collectifs. En effet, ainsi que le montre le litige au principal, cela les priverait très largement de la possibilité de faire contrôler le respect des normes issues de ce droit, lesquelles sont, le plus souvent, tournées vers l'intérêt général et non vers la seule protection des intérêts des particuliers pris individuellement.

Par conséquent, la Cour conclut que l'article 10 bis de la directive 85/337 s'oppose à une législation qui ne reconnaît pas à une organisation non gouvernementale qui œuvre en faveur de la protection de l'environnement, visée à l'article 1^{er}, paragraphe 2, de cette directive, la possibilité d'invoquer en justice, dans le cadre d'un recours contre une décision d'autorisation de projets « susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement » au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 1, de la directive 85/337, la violation d'une règle découlant du droit de l'Union et ayant pour objet la protection de l'environnement, au motif que cette règle ne protège que les seuls intérêts de la collectivité et non pas ceux des particuliers.

iv. Exigence d'un coût non prohibitif

a. Portée

Arrêt du 15 mars 2018, *North East Pylon Pressure Campaign et Sheehy* (C-470/16, [EU:C:2018:185](#))

« Renvoi préjudiciel – Évaluation des incidences de certains projets sur l'environnement – Directive 2011/92/UE – Droit de recours des membres du public concerné – Recours prématuré – Notions de coût non prohibitif et de décisions, actes ou omissions relevant des dispositions de la directive relatives à la participation du public – Applicabilité de la convention d'Aarhus »

Saisie à titre préjudiciel, la Cour se prononce sur le champ d'application de l'exigence de « coût non prohibitif » des procédures juridictionnelles en matière d'environnement, telle que consacrée par la directive 2011/92 et la convention d'Aarhus ²¹.

En 2015, EirGrid plc, opérateur public irlandais de transport de l'électricité, a demandé l'autorisation d'installer environ 300 pylônes porteurs de câbles à haute tension en vue de relier les réseaux de l'Irlande et de l'Irlande du Nord et d'assurer la fiabilité de l'approvisionnement en électricité de l'île. À la suite de la demande formelle d'autorisation d'aménagement et du dépôt de l'évaluation des incidences sur l'environnement, l'An Bord Pleanála, organisme irlandais de recours en matière de planification, a convoqué une audience pour le 7 mars 2016.

²¹ Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, signée à Aarhus le 25 juin 1998 et approuvée au nom de la Communauté européenne par la décision 2005/370/CE du Conseil, du 17 février 2005 (JO 2005, L 124, p. 1, ci-après la « convention d'Aarhus »).

Le 4 mars 2016, une propriétaire foncière et un groupe de pression ont demandé d'être autorisés à introduire un recours en vue de contester la procédure d'autorisation d'aménagement. Toutefois, la High Court (Haute Cour, Irlande) a refusé d'accorder l'autorisation demandée au motif que le recours était prématuré.

Dans le cadre de la procédure de taxation des dépens, les parties s'opposent sur la charge des dépens afférents à la procédure d'autorisation d'introduire un recours, dont le montant dépasserait les 500 000 euros. Dans ce cadre, la High Court (Haute Cour) a décidé d'interroger la Cour sur la compatibilité du droit irlandais avec les dispositions de la directive 2011/92 et les stipulations de la convention d'Aarhus consacrant l'exigence que certaines procédures juridictionnelles ne soient pas d'un coût prohibitif.

À cet égard, la Cour rappelle que l'exigence de coût non prohibitif posée par l'article 11, paragraphe 4, de la directive 2011/92 concerne l'ensemble des coûts financiers occasionnés par la participation à la procédure judiciaire. Il s'ensuit que cette exigence doit être interprétée en ce sens qu'elle s'applique à une procédure devant une juridiction d'un État membre, telle que celle au principal, dans le cadre de laquelle il est déterminé si un recours peut être autorisé dans le cours d'une procédure d'autorisation d'aménagement, et ce à plus forte raison lorsque cet État membre n'a pas déterminé à quel stade un recours peut être introduit.

La Cour relève, en outre, que lorsqu'un requérant soulève à la fois des moyens tirés de la méconnaissance des règles de participation du public au processus décisionnel en matière environnementale et des moyens tirés de la méconnaissance d'autres règles, l'exigence de coût non prohibitif s'applique aux seuls dépens afférents à la partie du recours s'appuyant sur la méconnaissance des règles de participation du public. Dans un tel cas, il appartient à la juridiction nationale de faire, ex æquo et bono et selon les modalités procédurales nationales applicables, le départ entre ceux des frais liés à chacun des deux types d'argumentation, afin de s'assurer que l'exigence de coût non prohibitif bénéficie à la partie du recours reposant sur les règles de participation du public.

Dans ce contexte, la Cour précise que l'article 9, paragraphes 3 et 4, de la convention d'Aarhus doit être interprété en ce sens que la même exigence s'applique à la partie d'un recours qui ne serait pas couverte par la directive 2011/92, dans la mesure où le requérant y chercherait à voir assuré le respect du droit national de l'environnement. Si ces stipulations ne sont pas d'effet direct, il appartient au juge national de donner du droit procédural interne une interprétation qui, dans toute la mesure du possible, leur soit conforme.

En dernier lieu, la Cour souligne qu'un État membre ne saurait déroger à l'exigence de coût non prohibitif, posée par la convention d'Aarhus et la directive 2011/92, lorsqu'un recours est jugé téméraire ou vexatoire, ou en l'absence de lien entre la violation alléguée du droit national de l'environnement et un dommage pour ce dernier. Il est néanmoins loisible à la juridiction nationale de tenir compte de facteurs tels que,

notamment, les chances raisonnables de succès du recours ou son caractère téméraire ou vexatoire, pourvu que le montant des dépens infligés au demandeur ne soit pas déraisonnablement élevé.

b. Critères d'appréciation

Arrêt du 11 avril 2013, *Edwards et Pallikaropoulos* (C-260/11, [EU:C:2013:221](#))

« Environnement – Convention d'Aarhus – Directive 85/337/CEE – Directive 2003/35/CE – Article 10 bis – Directive 96/61/CE – Article 15 bis – Accès à la justice en matière d'environnement – Notion de 'coût non prohibitif' des procédures juridictionnelles »

En réponse à un renvoi préjudiciel introduit par la Supreme Court of the United Kingdom (Cour suprême du Royaume-Uni), la Cour précise les critères d'appréciation de l'exigence de « coût non prohibitif » des procédures juridictionnelles en matière d'environnement, telle que prévue par l'article 10 bis, cinquième alinéa, de la directive 85/337 ²² ainsi que par l'article 15 bis, cinquième alinéa, de la directive 96/61 ²³.

Après avoir rejeté un pourvoi introduit dans le cadre d'une procédure en matière d'environnement, la juridiction de renvoi demandait à la Cour comment elle devait appliquer l'exigence précitée de « coût non prohibitif » au cas d'espèce, eu égard aux risques considérables en matière de dépens auxquels s'était exposée la partie requérante en pourvoi en vertu de la réglementation nationale applicable.

À cet égard, la Cour relève que l'exigence selon laquelle la procédure judiciaire ne doit pas avoir un coût prohibitif, prévue à l'article 10 bis, cinquième alinéa, de la directive 85/337 et à l'article 15 bis, cinquième alinéa, de la directive 96/61, implique que les personnes qui y sont visées ne soient pas empêchées de former ou de poursuivre un recours juridictionnel entrant dans le champ d'application de ces articles à cause de la charge financière qui pourrait en résulter. Lorsqu'une juridiction nationale est appelée à se prononcer sur la condamnation aux dépens d'un particulier qui a succombé, en tant que partie requérante, dans un litige en matière d'environnement ou, plus généralement, lorsqu'elle est amenée, comme peuvent l'être les juridictions du Royaume-Uni, à prendre position, à un stade antérieur de la procédure, sur une éventuelle limitation des coûts qui peuvent être mis à la charge de la partie ayant succombé, elle doit s'assurer du respect de cette exigence en tenant compte tant de l'intérêt de la personne qui souhaite défendre ses droits que de l'intérêt général lié à la protection de l'environnement.

²² Telle que modifiée par la directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil, du 26 mai 2003 (JO 2003, L 156, p. 17).

²³ Directive 96/61/CE du Conseil, du 24 septembre 1996, relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution (JO 1996, L 257, p. 26), telle que modifiée par la directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil, du 26 mai 2003 (JO 2003, L 156, p. 17).

Dans le cadre de cette appréciation, le juge national ne saurait se fonder uniquement sur la situation économique de l'intéressé, mais doit également procéder à une analyse objective du montant des dépens. Ainsi, le coût d'une procédure ne doit ni dépasser les capacités financières de l'intéressé ni apparaître, en tout état de cause, comme objectivement déraisonnable. Par ailleurs, il peut tenir compte de la situation des parties en cause, des chances raisonnables de succès du demandeur, de la gravité de l'enjeu pour celui-ci et pour la protection de l'environnement, de la complexité du droit et de la procédure applicables, du caractère éventuellement téméraire du recours à ses différents stades ainsi que de l'existence d'un système national d'aide juridictionnelle ou d'un régime de protection en matière de dépens.

En revanche, la circonstance que l'intéressé n'a pas été dissuadé d'exercer, en pratique, son action ne suffit pas à elle seule pour considérer que la procédure ne revêt pas pour lui un coût prohibitif au sens des directives 85/337 et 96/61.

Enfin, l'exigence relative à l'absence de coût prohibitif de la procédure judiciaire ne saurait être appréciée différemment par une juridiction nationale selon qu'elle statue à l'issue d'une procédure en première instance, d'un appel ou d'un deuxième appel.

6. Effet direct et interprétation conforme

a) Effet direct vertical des directives et répercussions négatives sur les droits de tiers

Arrêt du 7 janvier 2004, Wells (C-201/02, [EU:C:2004:12](#))

« Directive 85/337/CEE – Évaluation des incidences de certains projets sur l'environnement – Mesure nationale accordant une autorisation d'exploitation minière sans effectuer une évaluation des incidences sur l'environnement – Effet direct des directives – Situation triangulaire »

Dans cette affaire, dont le cadre factuel a été exposé précédemment ²⁴, la Cour est également invitée à se prononcer sur la question de savoir si, dans des circonstances telles que celles de l'affaire au principal, un particulier tel que M^{me} Wells peut, le cas échéant, invoquer l'article 2, paragraphe 1, de la directive 85/337, lu en combinaison avec l'article 1^{er}, paragraphe 2, et l'article 4, paragraphe 2, de celle-ci, à l'encontre des autorités du Royaume-Uni.

Conformément à l'article 2, paragraphe 1, de la directive 85/337, les États membres prennent les dispositions nécessaires pour que, avant l'octroi de l'autorisation, les projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, notamment en

²⁴ S'agissant du cadre factuel et juridique du litige, voir rubrique I. 4. a) « Moment auquel l'évaluation des incidences doit intervenir ».

raison de leur nature, de leurs dimensions ou de leur localisation, soient soumis à une procédure de demande d'autorisation et à une évaluation en ce qui concerne leurs incidences. Ces projets sont définis à l'article 4 de cette directive.

Dans ce cadre, le gouvernement du Royaume-Uni avançait que, reconnaître à un particulier tel que M^{me} Wells le droit d'invoquer ladite disposition à l'encontre des autorités dans une affaire telle que celle au principal, constituerait une situation d'« inverse direct effect », dans laquelle le Royaume-Uni serait directement obligé de priver les propriétaires privés de la carrière de Conygar Quarry de leurs droits.

À cet égard, la Cour rappelle que le principe de sécurité juridique s'oppose à ce que les directives puissent créer des obligations pour les particuliers. À l'égard de ces derniers, les dispositions d'une directive ne peuvent créer que des droits. Par conséquent, un particulier ne peut invoquer une directive à l'encontre d'un État membre, lorsqu'il s'agit d'une obligation étatique qui est directement liée à l'exécution d'une autre obligation incombant, en vertu de cette directive, à un tiers.

En revanche, de simples répercussions négatives sur les droits de tiers, même si elles sont certaines, ne justifient pas de refuser à un particulier d'invoquer les dispositions d'une directive à l'encontre de l'État membre concerné.

Ainsi, la Cour relève que, en ce qui concerne l'affaire au principal, l'obligation pour le Royaume-Uni d'assurer que soit réalisée une évaluation par les autorités compétentes des incidences sur l'environnement de l'exploitation de la carrière de Conygar Quarry n'est pas directement liée à l'exécution d'une quelconque obligation qui incomberait, en vertu de la directive 85/337, aux propriétaires de cette carrière. Le fait que les opérations d'exploitation minière doivent être arrêtées pour attendre les résultats de l'évaluation est, certes, la conséquence de la réalisation tardive des obligations dudit État. Une telle conséquence ne saurait toutefois être qualifiée d'« inverse direct effect » des dispositions de ladite directive à l'égard desdits propriétaires.

Partant, la Cour conclut qu'un particulier tel que M^{me} Wells peut, le cas échéant, se prévaloir, à l'encontre des autorités du Royaume-Uni, de l'article 2, paragraphe 1, de la directive 85/337, lu en combinaison avec l'article 1^{er}, paragraphe 2, et l'article 4, paragraphe 2, de celle-ci.

b) Interprétation conforme du droit national

Arrêt du 17 octobre 2018, Klohn (C-167/17, [EU:C:2018:833](#))

« Renvoi préjudiciel – Environnement – Évaluation des incidences de certains projets sur l'environnement – Droit de recours contre une décision d'autorisation – Exigence d'une procédure d'un coût non prohibitif – Notion – Application dans le temps – Effet direct – Incidence sur une décision nationale de taxation de dépens devenue définitive »

Sur renvoi préjudiciel introduit par la Supreme Court (Cour suprême, Irlande), la Cour rappelle que, si la règle du « coût non prohibitif » des procédures juridictionnelles en matière d'environnement, telle qu'énoncée à l'article 10 bis, cinquième alinéa, de la directive 85/337 ²⁵, est dépourvue d'effet direct, les juridictions nationales sont néanmoins tenues d'assurer, dans toute la mesure du possible, une interprétation conforme du droit national à cette disposition.

Au cours de l'année 2004, l'An Bord Pléanala (Agence d'aménagement du territoire, Irlande) (ci-après l'« Agence ») a accordé un permis en vue de la construction, à Achonry, dans le County Sligo (comté de Sligo, Irlande), d'une installation d'inspection des animaux trouvés morts sur l'ensemble du territoire irlandais.

M. Klohn, propriétaire d'une ferme située à proximité du site de ladite installation, a formé un recours juridictionnel contre ce permis de construire, qui a été rejeté par un jugement du 23 avril 2008 de la High Court (Haute Cour). Le 6 mai suivant, cette juridiction a condamné M. Klohn à supporter les dépens exposés par l'Agence.

Par décision du 24 juin 2010, le *Taxing Master* de la High Court (Haute Cour) a chiffré les dépens à rembourser à l'Agence par M. Klohn à environ 86 000 euros. Cette décision a été confirmée par une décision de la High Court (Haute Cour), contre laquelle M. Klohn a interjeté appel devant la Supreme Court (Cour suprême, Irlande).

Eu égard au montant des dépens en cause, la Supreme Court (Cour suprême) a décidé d'interroger la Cour notamment sur les questions de savoir

- si la règle du « coût non prohibitif », telle qu'énoncée à l'article 10 bis, cinquième alinéa, de la directive 85/337, produit un effet direct ou s'il existe une obligation d'interprétation conforme à cet égard, et
- si le *Taxing Master* ou la juridiction nationale saisie d'un recours contre sa décision doit appliquer ladite règle du coût non prohibitif bien que la décision de condamnation aux dépens soit devenue définitive.

Après avoir relevé que la question de l'effet direct de la règle du coût non prohibitif se pose dans le litige au principal en raison de la transposition tardive, par l'Irlande, de

²⁵ Telle que modifiée par la directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil, du 26 mai 2003 (JO 2003, L 156, p. 17).

l'article 10 bis, cinquième alinéa, de la directive 85/337 modifiée, la Cour constate que cette disposition est dépourvue d'effet direct. Conformément à l'obligation d'interprétation conforme du droit national, les juridictions irlandaises sont néanmoins tenues, dans toute la mesure du possible, d'interpréter le droit interne, à compter de l'expiration du délai prévu pour la transposition de l'article 10 bis, cinquième alinéa, de la directive 85/337, de telle manière que les particuliers ne soient pas empêchés de former ou de poursuivre un recours juridictionnel entrant dans le champ d'application du même article en raison de la charge financière qui pourrait en résulter.

À cet égard, la Cour précise, en outre, que les juridictions irlandaises sont tenues, dès l'expiration du délai de transposition de l'article 10 bis, cinquième alinéa, de la directive 85/337, d'interpréter le droit national de façon à rendre les effets futurs des situations nées sous l'empire de la loi ancienne immédiatement compatibles avec cette disposition. Il en résulte que l'obligation d'interprétation conforme du droit national à la règle du coût prohibitif figurant à cette disposition s'impose auxdites juridictions lorsqu'elles décident de l'allocation des dépens dans les procédures juridictionnelles qui étaient en cours à la date d'expiration du délai de transposition, sans considération de la date à laquelle ces dépens ont été exposés au cours de la procédure concernée.

En rappelant que la procédure irlandaise en matière de dépens se déroule en deux étapes, la Cour constate, de plus, que le principe d'interprétation conforme du droit national connaît certaines limites, dont celles découlant du principe de l'autorité de la chose jugée. En l'occurrence, il appartient donc à la juridiction de renvoi d'apprécier l'autorité de la chose jugée qui s'attache à la décision du 6 mai 2008 par laquelle la High Court (Haute Cour) a mis les dépens de la procédure à la charge de M. Klohn sans fixer le montant précis de ces dépens, afin de déterminer si et dans quelle mesure une interprétation du droit national conforme à la règle du coût non prohibitif est possible dans le litige au principal.

II. Évaluation des incidences de plans et programmes au titre de la directive 2001/42

1. Champ d'application de la directive 2001/42

a) Plans et programmes relevant de la directive 2001/42

Arrêt du 25 juin 2020 (grande chambre), A e.a. (Éoliennes à Aalter et à Nevele) (C-24/19, [EU:C:2020:503](#)) ²⁶

« Renvoi préjudiciel – Directive 2001/42/CE – Évaluation des incidences sur l'environnement – Permis d'urbanisme en vue de l'implantation et de l'exploitation d'éoliennes – Article 2, sous a) – Notion de “plans et programmes” – Conditions d'octroi du permis établies par un arrêté et une circulaire – Article 3, paragraphe 2, sous a) – Actes nationaux définissant un cadre dans lequel la mise en œuvre de projets pourra être autorisée à l'avenir – Absence d'évaluation environnementale – Maintien des effets des actes nationaux et des permis octroyés sur le fondement de ceux-ci après que la non-conformité de ces actes au droit de l'Union a été constatée – Conditions »

Par l'arrêt A e.a. (Éoliennes à Aalter et Nevele), la Cour, réunie en grande chambre, se prononce sur l'interprétation de la directive 2001/42, en apportant d'importantes précisions sur les mesures soumises à l'évaluation prescrite par cette directive.

La Cour a été saisie de cette demande d'interprétation dans le cadre d'un litige opposant des riverains d'un site situé à proximité de l'autoroute E40 sur le territoire des communes d'Aalter (Belgique) et de Nevele (Belgique), prévu pour accueillir un parc éolien, au Gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het departement Ruimte Vlaanderen, afdeling Oost-Vlaanderen (fonctionnaire régional de l'urbanisme du département de l'aménagement du territoire de Flandre, section Flandre orientale, Belgique), au sujet de la délivrance par cette autorité d'un permis d'urbanisme aux fins de l'implantation et de l'exploitation de cinq éoliennes (ci-après le « permis litigieux »). La délivrance, le 30 novembre 2016, du permis litigieux avait été subordonnée, notamment, au respect de certaines conditions fixées par des dispositions d'un arrêté du gouvernement flamand ainsi que par une circulaire portant sur l'implantation et l'exploitation d'éoliennes.

Au soutien du recours visant à l'annulation du permis litigieux introduit devant le Raad voor Vergunningsbetwistingen (Conseil du contentieux des permis, Belgique), les requérants invoquaient notamment une violation de la directive 2001/42, au motif que l'arrêté et la circulaire sur le fondement desquels le permis avait été délivré n'avaient pas fait l'objet d'une évaluation environnementale. L'auteur du permis litigieux

²⁶ Cet arrêt est également présenté sous les rubriques II. 2. a) i. « Plans et programmes relevant de l'article 3, paragraphe 2, sous a), de la directive 2001/42 » et III. 2. « Actes nationaux adoptés en violation de la directive 2001/42 ».

considérerait, au contraire, que l'arrêté et la circulaire en cause ne devaient pas faire l'objet d'une telle évaluation.

Dans son arrêt, la Cour rappelle que, conformément à l'article 2, sous a), de la directive 2001/42, celle-ci couvre les plans et programmes, ainsi que leurs modifications, qui sont élaborés ou adoptés par une autorité d'un État membre, pour autant qu'ils aient été « exigés par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives ».

À cet égard, il ressort de la jurisprudence constante de la Cour que doivent être regardés comme étant « exigés », au sens et pour l'application de cette directive, les plans et programmes dont l'adoption est encadrée par des dispositions législatives ou réglementaires nationales, lesquelles déterminent les autorités compétentes pour les adopter et leur procédure d'élaboration. Ainsi, une mesure doit être considérée comme « exigée » dès lors que le pouvoir d'adopter celle-ci trouve sa base juridique dans une disposition de cette nature, même s'il n'existe, à proprement parler, aucune obligation d'adopter ladite mesure.

Invitée par la juridiction de renvoi et le gouvernement du Royaume-Uni à reconsidérer cette jurisprudence, la Cour souligne, tout d'abord, qu'une limitation de la condition visée à l'article 2, sous a), second tiret, de la directive 2001/42 aux seuls « plans et programmes » dont l'adoption est obligatoire risquerait de conférer à cette notion une portée marginale et ne permettrait pas de préserver l'effet utile de cette disposition. En effet, selon la Cour, compte tenu de la diversité des situations et de l'hétérogénéité des pratiques des autorités nationales, l'adoption de plans ou de programmes et leurs modifications ne sont souvent ni imposées de manière générale, ni laissées à l'entière discrétion des autorités compétentes. En outre, le niveau élevé de protection de l'environnement que vise à assurer la directive 2001/42 en soumettant les plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement à une évaluation environnementale répond aux exigences des traités ainsi que de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne en matière de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement ²⁷. Or, de tels objectifs risqueraient d'être compromis par une interprétation restrictive, susceptible de permettre à un État membre de se soustraire à l'obligation d'évaluation environnementale en évitant de rendre obligatoire l'adoption des plans ou programmes. Enfin, la Cour relève que l'interprétation étendue de la notion de « plans et programmes » est conforme aux engagements internationaux de l'Union ²⁸.

La Cour examine ensuite le point de savoir si l'arrêté et la circulaire en cause satisfont à la condition visée à l'article 2, sous a), second tiret, de la directive 2001/42. À cet égard, elle relève que l'arrêté a été adopté par le gouvernement flamand, en tant que pouvoir exécutif d'une entité fédérée belge, en vertu d'une habilitation législative. En outre, la

²⁷ Article 3, paragraphe 3, TUE, article 191, paragraphe 2, TFUE et article 37 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

²⁸ Tels qu'ils résultent notamment de l'article 2, paragraphe 7, de la convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière, signée à Espoo (Finlande) le 26 février 1991.

circulaire, qui vise à encadrer le pouvoir d'appréciation des autorités compétentes, émane également du gouvernement flamand et modifie, en les développant ou en y dérogeant, les dispositions de cet arrêté, sous réserve des vérifications incombant à la juridiction nationale quant à sa nature juridique exacte et sa teneur précise. La Cour conclut donc que l'arrêté et, sous réserve de ces vérifications, la circulaire relèvent de la notion de « plans et programmes », en ce qu'ils doivent être considérés comme « exigés » au sens de la directive 2001/42.

Arrêt du 22 février 2022 (grande chambre), Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, [EU:C:2022:102](#)) ²⁹

« Renvoi préjudiciel – Environnement – Directive 2001/42/CE – Évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement – Article 2, sous a) – Notion de “plans et programmes” – Article 3, paragraphe 2, sous a) – Actes élaborés pour certains secteurs et définissant un cadre dans lequel la mise en œuvre des projets énumérés aux annexes I et II de la directive 2011/92/UE pourra être autorisée à l'avenir – Article 3, paragraphe 4 – Actes définissant un cadre dans lequel la mise en œuvre des projets pourra être autorisée à l'avenir – Règlement de protection du paysage adopté par une autorité locale »

Dans son arrêt *Bund Naturschutz in Bayern*, rendu en grande chambre, la Cour précise la notion de plans et programmes devant être soumis à une évaluation environnementale en vertu de la directive 2001/42.

En 2013, le Landkreis Rosenheim (arrondissement de Rosenheim, Allemagne) a adopté un règlement relatif à une zone de protection du paysage (ci-après le « règlement Inntal Süd »), sans avoir procédé au préalable à une évaluation environnementale au titre de la directive 2001/42. Le règlement Inntal Süd a placé sous protection une zone de 4 021 ha, soit environ 650 ha de moins que la zone protégée sous les règlements antérieurs.

Bund Naturschutz in Bayern eV, une association de protection de l'environnement, a contesté ce règlement devant le Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (tribunal administratif supérieur de Bavière, Allemagne). Sa demande ayant été rejetée comme étant irrecevable, l'association a formé un pourvoi en *Revision* contre cette décision devant le Bundesverwaltungsgericht (Cour administrative fédérale, Allemagne).

Cette dernière juridiction estime que le règlement Inntal Süd constitue un plan ou un programme au sens de la directive 2001/42. Nourrissant toutefois des doutes quant à l'obligation de l'arrondissement de Rosenheim de procéder, au titre de cette directive, à une évaluation environnementale préalablement à l'adoption dudit règlement, elle a décidé de soumettre cette question à la Cour par la voie préjudicielle.

²⁹ Cet arrêt est également présenté sous les rubriques II. 2. a) i. « Plans et programmes relevant de l'article 3, paragraphe 2, sous a), de la directive 2001/42 » et II. 2. b) ii. « Plans et programmes relevant de l'article 3, paragraphe 4, de la directive 2001/42 ».

À titre liminaire, la Cour rappelle que la directive 2001/42 couvre les plans et programmes qui sont, d'une part, élaborés ou adoptés par une autorité au niveau national, régional ou local et, d'autre part, exigés par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives.

Concernant la seconde condition, il ressort d'une jurisprudence constante que doivent être regardés comme étant « exigés », au sens et pour l'application de cette directive, les plans et programmes dont l'adoption est encadrée par des dispositions législatives ou réglementaires nationales, lesquelles déterminent les autorités compétentes pour les adopter et leur procédure d'élaboration. Ainsi, une mesure doit être considérée comme « exigée » dès lors qu'il existe dans le droit national une base juridique particulière autorisant les autorités compétentes à procéder à son adoption, même si cette adoption ne revêt pas un caractère obligatoire.

Dès lors, le règlement Inntal Süd ayant été adopté par une autorité locale sur le fondement d'une disposition de la législation allemande, il constitue un plan ou un programme au sens de la directive 2001/42. À cet égard, la Cour relève que le caractère général dudit règlement, qui comporte des dispositions générales et abstraites énonçant des prescriptions générales, ne s'oppose pas à une telle qualification. En effet, la circonstance qu'un acte national ait un certain niveau d'abstraction et poursuive un objectif de transformation d'une zone géographique constitue une illustration de sa dimension planificatrice ou programmatique et ne fait pas obstacle à son inclusion dans la notion de « plans et programmes ».

b) Abrogation de plans et programmes

Arrêt du 22 mars 2012, Inter-Environnement Bruxelles e.a. (C-567/10, [EU:C:2012:159](#))

« Directive 2001/42/CE – Évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement – Notion de plans et programmes 'exigés par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives' – Applicabilité de cette directive à une procédure d'abrogation totale ou partielle d'un plan d'affectation des sols »

Saisie d'un renvoi préjudiciel de la Cour constitutionnelle belge, la Cour confirme que des actes d'abrogation de plans ou programmes au sens de la directive 2001/42 relèvent, en principe, également du champ d'application de cette directive.

Suite à l'adoption par la Région de Bruxelles-Capitale d'une ordonnance modificative du code bruxellois de l'aménagement du territoire, plusieurs associations sans but lucratif ont saisi la Cour constitutionnelle belge d'un recours en annulation de certaines dispositions de cette ordonnance. À l'appui de leur recours, lesdites associations critiquent notamment le fait que les dispositions modificatives contestées n'exigent pas, pour l'abrogation de plans particuliers d'occupation du sol et pour l'adoption de plans de

gestion patrimoniale, une évaluation environnementale conformément à la directive 2001/42.

Dans ce cadre, la Cour constitutionnelle s'est notamment interrogée sur la question de savoir si l'abrogation totale ou partielle d'un plan ou d'un programme relevant de la directive 2001/42 doit être soumise à une évaluation environnementale au titre de cette dernière.

À cet égard, la Cour relève que, si l'article 2, sous a), de la directive 2001/42 se réfère explicitement non pas aux actes d'abrogation, mais uniquement aux actes modificatifs de plans et programmes, il n'en reste pas moins que, compte tenu de la finalité de la directive 2001/42, les dispositions qui délimitent le champ d'application de cette dernière doivent être interprétées d'une manière large. De plus, comme un acte d'abrogation comporte nécessairement une modification du cadre juridique de référence et altère, par conséquent, les incidences environnementales qui avaient été, le cas échéant, évaluées selon la procédure prévue par la directive 2001/42, il peut produire des effets notables sur l'environnement.

Ainsi, la Cour conclut que, compte tenu des caractéristiques et des effets des actes d'abrogation de plans ou programmes au sens de la directive 2001/42, il serait contraire aux objectifs poursuivis par le législateur de l'Union, et de nature à porter atteinte, en partie, à l'effet utile de ladite directive, de considérer ces actes comme exclus du champ d'application de celle-ci.

En revanche, en principe, tel n'est pas le cas si l'acte abrogé s'insère dans une hiérarchie d'actes d'aménagement du territoire, dès lors que ces actes prévoient des règles d'occupation du sol suffisamment précises, qu'ils ont eux-mêmes fait l'objet d'une évaluation de leurs incidences sur l'environnement et qu'il peut être raisonnablement considéré que les intérêts que la directive 2001/42 vise à protéger ont été suffisamment pris en compte dans ce cadre.

2. Obligation d'évaluation des incidences en cas de risques notables sur l'environnement

a) Plans et programmes présentant un risque d'incidences notables sur l'environnement

i. Plans et programmes relevant de l'article 3, paragraphe 2, sous a), de la directive 2001/42

Arrêt du 22 février 2022 (grande chambre), Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, [EU:C:2022:102](#))

« Renvoi préjudiciel – Environnement – Directive 2001/42/CE – Évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement – Article 2, sous a) – Notion de “plans et programmes” – Article 3, paragraphe 2, sous a) – Actes élaborés pour certains secteurs et définissant un cadre dans lequel la mise en œuvre des projets énumérés aux annexes I et II de la directive 2011/92/UE pourra être autorisée à l'avenir – Article 3, paragraphe 4 – Actes définissant un cadre dans lequel la mise en œuvre des projets pourra être autorisée à l'avenir – Règlement de protection du paysage adopté par une autorité locale »

Dans cet arrêt, dont le cadre factuel a été exposé précédemment ³⁰, la Cour examine également si une mesure nationale telle que le règlement Inntal Süd, qui vise à protéger la nature et le paysage et énonce à cette fin des interdictions générales et des obligations d'autorisation, relève du champ d'application de l'article 3, paragraphe 2, sous a), de la directive 2001/42.

Conformément à cette disposition, une évaluation environnementale doit être effectuée pour tous les plans et programmes qui satisfont à deux conditions cumulatives.

En premier lieu, les plans ou programmes doivent « concerner » ou « traiter de » l'un des secteurs énumérés audit article ³¹. En l'occurrence, cette première condition apparaît remplie, selon la Cour, ce qu'il appartient toutefois à la juridiction de renvoi de vérifier.

À cet égard, la Cour précise que la circonstance que l'objectif principal d'un plan ou d'un programme soit la protection de l'environnement n'exclut pas que celui-ci puisse également « concerner » ou « traiter de » l'un des secteurs énumérés à l'article 3, paragraphe 2, sous a), de la directive 2001/42. En effet, l'essence même des mesures de portée générale élaborées en vue de la protection de l'environnement est précisément de réglementer les activités humaines ayant des incidences notables sur l'environnement, dont celles relevant des secteurs mentionnés.

³⁰ S'agissant du cadre factuel et juridique du litige, voir rubrique II. 1. a) « Plans et programmes relevant de la directive 2001/42 ». Cet arrêt est également présenté sous la rubrique II. 2. b) ii. « Plans et programmes relevant de l'article 3, paragraphe 4, de la directive 2001/42 ».

³¹ À savoir l'agriculture, la sylviculture, la pêche, l'énergie, l'industrie, les transports, la gestion des déchets, la gestion de l'eau, les télécommunications, le tourisme, l'aménagement du territoire urbain et rural ou l'affectation des sols.

En second lieu, les plans ou programmes doivent définir le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets énumérés aux annexes I et II de la directive 2011/92 pourra être autorisée à l'avenir.

Cette exigence est remplie lorsqu'un plan ou un programme établit un ensemble significatif de critères et de modalités pour l'autorisation et la mise en œuvre d'un ou de plusieurs projets énumérés aux annexes I et II de la directive 2011/92, notamment en ce qui concerne la localisation, la nature, la taille et les conditions de fonctionnement de tels projets, ou l'allocation de ressources liée à ces projets. En revanche, lorsqu'un plan ou un programme, tel que le règlement Inntal Süd, se borne à définir des objectifs de protection du paysage en des termes généraux et à soumettre des activités ou des projets dans la zone de protection à une obligation d'autorisation, sans toutefois énoncer des critères ou des modalités pour l'autorisation et la mise en œuvre desdits projets, l'exigence susmentionnée n'est pas remplie, même si ledit règlement est susceptible d'exercer une certaine influence sur la localisation des projets.

Au regard de ces considérations, la Cour conclut que le règlement Inntal Süd ne constitue pas un plan ou un programme devant être soumis à une évaluation environnementale au titre de l'article 3, paragraphe 2, sous a), de la directive 2001/42, dans la mesure où il ne prévoit pas de règles suffisamment détaillées en ce qui concerne le contenu, l'élaboration et la mise en œuvre de projets mentionnés aux annexes I et II de la directive 2011/92, ce qu'il appartient toutefois à la juridiction de renvoi de vérifier.

Arrêt du 25 juin 2020 (grande chambre), A e.a. (Éoliennes à Aalter et à Nevele) (C-24/19, [EU:C:2020:503](#))

« Renvoi préjudiciel – Directive 2001/42/CE – Évaluation des incidences sur l'environnement – Permis d'urbanisme en vue de l'implantation et de l'exploitation d'éoliennes – Article 2, sous a) – Notion de "plans et programmes" – Conditions d'octroi du permis établies par un arrêté et une circulaire – Article 3, paragraphe 2, sous a) – Actes nationaux définissant un cadre dans lequel la mise en œuvre de projets pourra être autorisée à l'avenir – Absence d'évaluation environnementale – Maintien des effets des actes nationaux et des permis octroyés sur le fondement de ceux-ci après que la non-conformité de ces actes au droit de l'Union a été constatée – Conditions »

Dans l'arrêt A e.a. (Éoliennes à Aalter et à Nevele), dont le cadre factuel a été exposé précédemment ³², la Cour confirme qu'un arrêté et une circulaire tels que ceux en cause dans cette affaire, qui comportent tous deux différentes dispositions portant sur l'implantation et l'exploitation d'éoliennes, dont des mesures relatives à la projection d'ombre, à la sécurité ainsi qu'aux normes de bruit, constituent des plans et

³² S'agissant du cadre factuel et juridique du litige, voir rubrique II. 1. a) « Plans et programmes relevant de la directive 2001/42 ». Cet arrêt est également présenté sous la rubrique III. 2. « Actes nationaux adoptés en violation de la directive 2001/42 ».

programmes devant être soumis à une évaluation environnementale en vertu de l'article 3, paragraphe 2, sous a), de la directive 2001/42.

À cet égard, la Cour considère que les prescriptions édictées par l'arrêté et la circulaire en cause au sujet de l'installation et de l'exploitation d'éoliennes revêtent une importance et une étendue suffisamment significatives pour déterminer les conditions auxquelles est soumise la délivrance d'un permis pour l'implantation et l'exploitation de parcs éoliens, dont les incidences sur l'environnement sont indéniables. Elle précise qu'une telle interprétation ne saurait être remise en cause par la nature juridique particulière de la circulaire.

ii. Plans et programmes relevant de l'article 3, paragraphe 2, sous b), de la directive 2001/42

Arrêt du 12 juin 2019, CFE (C-43/18, [EU:C:2019:483](#))

« Renvoi préjudiciel – Environnement – Directive 2001/42/CE – Évaluation des incidences environnementales de certains plans et programmes – Arrêté – Désignation d'une zone spéciale de conservation conformément à la directive 92/43/CEE – Fixation des objectifs de conservation ainsi que de certaines mesures de prévention – Notion de "plans et programmes" – Obligation de procéder à une évaluation environnementale »

Saisie d'un renvoi préjudiciel introduit par le Conseil d'État belge, la Cour interprète l'article 3, paragraphe 2, sous b), de la directive 2001/42, qui exige une évaluation environnementale au titre de cette directive chaque fois qu'une évaluation est requise en vertu des articles 6 et 7 de la directive 92/43.

Dans l'affaire au principal, Compagnie d'entreprises CFE SA (ci-après « CFE ») demandait l'annulation d'un arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale désignant le « complexe Forêt de Soignes – Vallée de la Woluwe » comme zone spéciale de conservation au sens de la directive 92/43. Au soutien de ce recours, CFE contestait la décision du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale de ne pas soumettre cet arrêté à une évaluation environnementale, au motif qu'une évaluation appropriée des incidences n'était pas requise en vertu de l'article 6, paragraphe 3, de la directive 92/43.

Interrogée à cet égard par la juridiction de renvoi, la Cour rappelle que, en vertu de l'article 6, paragraphe 3, de la directive 92/43, seuls les plans ou projets non directement liés ou nécessaires à la gestion d'un site doivent faire l'objet d'une évaluation appropriée des incidences en application de ladite directive. Or, un arrêté tel que celui en cause au principal, par lequel un État membre désigne un site comme étant une zone spéciale de conservation est, par nature, directement lié ou nécessaire à la gestion de la zone en cause.

Il s'ensuit qu'un arrêté tel que celui en cause au principal est, en effet, susceptible d'être dispensé d'une évaluation appropriée au titre de l'article 6, paragraphe 3, de la directive 92/43 et, par conséquent, d'une évaluation environnementale au titre de l'article 3, paragraphe 2, sous b), de la directive 2001/42.

Néanmoins, la circonstance qu'un tel arrêté ne doit pas être obligatoirement précédé d'une évaluation environnementale sur le fondement des dispositions combinées de l'article 6, paragraphe 3, de la directive 92/43 et de l'article 3, paragraphe 2, sous b), de la directive 2001/42 ne signifie pas qu'il est soustrait à toute obligation en la matière, dès lors qu'il n'est pas exclu qu'il puisse édicter des règles conduisant à l'assimiler à un plan ou à un programme, au sens de cette dernière directive, pour lequel une évaluation des incidences environnementales est susceptible d'être obligatoire.

b) Plans et programmes susceptibles de présenter un risque d'incidences notables sur l'environnement

i. Plans et programmes relevant de l'article 3, paragraphe 3, de la directive 2001/42

Arrêt du 21 décembre 2016, Associazione Italia Nostra Onlus (C-444/15, [EU:C:2016:978](#))

« Renvoi préjudiciel – Environnement – Directive 2001/42/CE – Évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement – Article 3, paragraphe 3 – Plans et programmes obligatoirement soumis à une évaluation environnementale uniquement lorsque les États membres établissent qu'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement – Validité au regard du traité FUE et de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Notion d'utilisation de "petites zones au niveau local" – Réglementation nationale faisant référence à la superficie des zones concernées »

Interrogée par voie préjudicielle, la Cour confirme la validité de l'article 3, paragraphe 3, de la directive 2001/42 au regard tant de l'article 191 TFUE, qui définit les objectifs de la politique de l'Union dans le domaine de l'environnement, que de l'article 37 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui garantit la protection de l'environnement.

Conformément à l'article 3, paragraphe 3, de la directive 2001/42, les plans et programmes visés au paragraphe 2 de cet article qui déterminent l'utilisation de petites zones au niveau local ainsi que les modifications mineures des plans et programmes visés audit paragraphe 2 ne sont obligatoirement soumis à une évaluation environnementale que lorsque les États membres établissent qu'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

En application de la législation nationale de transposition dudit article 3, paragraphe 3, le conseil municipal du Comune di Venezia (commune de Venise, Italie) avait approuvé

un projet de travaux immobiliers sur une île située dans la lagune de Venise, qui avait fait l'objet d'une évaluation des incidences sur l'environnement au titre de la directive 92/43, mais non d'une évaluation environnementale au sens de la directive 2001/42. À ce dernier égard, la commission régionale compétente avait considéré, d'une part, que le plan en cause concernait uniquement l'utilisation de petites zones au niveau local et, d'autre part, que ce plan n'avait pas d'incidences notables sur l'environnement.

Par décision du 2 octobre 2014, le commissario straordinario du Comune di Venezia (commissaire extraordinaire de la commune de Venise) avait approuvé ledit plan sans apporter aucune modification.

L'Associazione Italia Nostra Onlus, dont l'objectif est de concourir à la protection et à la valorisation du patrimoine historique, artistique et culturel italien, a saisi le Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (tribunal administratif régional pour la Vénétie, Italie) d'un recours contre cette décision d'approbation ainsi que contre d'autres actes, notamment en contestant la validité de l'article 3, paragraphe 3, de la directive 2001/42 au regard du droit de l'Union.

Estimant que l'article 3, paragraphe 3, de la directive 2001/42 est invalide au regard de l'article 191 TFUE et de l'article 37 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, le Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (tribunal administratif régional pour la Vénétie) a soumis cette question de validité à la Cour.

Sur ce point, la Cour relève qu'il résulte de l'article 3, paragraphe 3, de la directive 2001/42, lu en combinaison avec le considérant 10 de cette directive, que, pour les plans et programmes qui déterminent l'utilisation de petites zones au niveau local, les autorités compétentes de l'État membre concerné doivent procéder à un examen préalable visant à vérifier si un plan ou un programme particulier est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement et que ces autorités doivent, ensuite, obligatoirement soumettre ce plan ou ce programme à une évaluation environnementale au titre de cette directive si elles aboutissent à la conclusion que ledit plan ou ledit programme est susceptible d'avoir de telles incidences sur l'environnement.

En ne soustrayant à une évaluation environnementale, au titre de cette directive, aucun plan ou programme susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement, cette disposition s'inscrit dans l'objectif poursuivi par ladite directive d'assurer un niveau élevé de protection de l'environnement. À cet égard, il appartient aux États membres de prendre, dans le cadre de leurs compétences, toutes les mesures nécessaires, générales ou particulières pour que tous les plans ou programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, au sens de la directive 2001/42, fassent, préalablement à leur adoption, l'objet d'une évaluation environnementale, conformément aux modalités procédurales et aux critères prévus par ladite directive. En tout état de cause, le seul risque que les autorités nationales, par leur comportement,

puissent éluder l'application de la directive 2001/42 n'est pas de nature à entraîner l'invalidité de l'article 3, paragraphe 3, de cette directive.

Par conséquent, selon la Cour, il n'apparaît pas que le Parlement et le Conseil, en adoptant l'article 3, paragraphe 3, de la directive 2001/42, aient commis une erreur d'appréciation manifeste au regard de l'article 191 TFUE. Dès lors, cette disposition n'a laissé apparaître aucun élément de nature à affecter sa validité au regard de l'article 191 TFUE. Il s'ensuit qu'elle ne laisse pas non plus apparaître d'élément de nature à affecter sa validité au regard de l'article 37 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

En répondant à une question d'interprétation posée à titre subsidiaire par la juridiction de renvoi, la Cour précise, en outre, que l'article 3, paragraphe 3, de la directive 2001/42, lu en combinaison avec son considérant 10, doit être interprété en ce sens que la notion de « petites zones au niveau local » figurant audit paragraphe 3 doit être définie en se référant à la superficie de la zone concernée dans les conditions suivantes :

- le plan ou le programme est élaboré et/ou adopté par une autorité locale, par opposition à une autorité régionale ou nationale, et
- cette zone à l'intérieur du cadre du ressort territorial de l'autorité locale représente, proportionnellement à ce ressort territorial, une faible taille.

Arrêt du 22 septembre 2011, Valčiukienė e.a.(C-295/10, [EU:C:2011:608](#)) ³³

« Directive 2001/42/CE – Évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement – Plans déterminant l'utilisation de petites zones au niveau local – Article 3, paragraphe 3 – Documents d'aménagement du territoire au niveau local ne visant qu'un seul objet d'activité économique – Évaluation au titre de la directive 2001/42/CE exclue en droit national – Pouvoir d'appréciation des États membres – Article 3, paragraphe 5 – Lien avec la directive 85/337/CEE – Article 11, paragraphes 1 et 2, de la directive 2001/42/CE »

Dans son arrêt Valčiukienė e.a., la Cour précise la marge d'appréciation dont les États membres disposent en vertu de l'article 3, paragraphe 5, de la directive 2001/42 pour déterminer si les plans ou programmes visés au paragraphe 3 de cet article sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

Par décisions du 23 mars et du 20 avril 2006, la Pakruojo rajono savivaldybė (conseil du district de Pakruojas, Lituanie) a approuvé des plans détaillés relatifs à la construction de deux complexes immobiliers destinés à l'élevage intensif d'une capacité de 4 000 porcs ainsi que l'affectation des sols des terrains devant accueillir ces complexes.

Les recours introduits contre ces deux décisions ont été rejetés par le Šiaulių apygardos administracinis teismas (tribunal administratif régional de Šiauliai, Lituanie). Dans ce

³³ Cet arrêt est également présenté sous la rubrique IV. « Application cumulée des directives imposant une évaluation des incidences ».

contexte, ce dernier a relevé que, selon le droit national, la procédure d'évaluation stratégique des incidences sur l'environnement ne s'applique pas à des documents d'aménagement du territoire ne visant, tels les deux plans détaillés contestés, qu'un seul objet d'activité économique.

Saisi en appel, le Vyriausiasis administracinis teismas (Cour administrative suprême, Lituanie) a confirmé que la réglementation nationale applicable à la date des faits au principal n'imposait pas de procéder à une évaluation stratégique des incidences sur l'environnement des deux plans contestés. Cependant, au vu du fait que cette réglementation constituait la mise en œuvre de la directive 2001/42, ladite juridiction a décidé de déférer à la Cour la question préjudicielle de savoir si cette mesure nationale de transposition était compatible avec la directive 2001/42.

À cet égard, la Cour constate que des plans tels que ceux contestés dans l'affaire au principal sont visés à l'article 3, paragraphe 2, sous a), de la directive 2001/42 pour lesquels, sous réserve du paragraphe 3 de ce même article, il est obligatoire d'effectuer une évaluation environnementale.

Selon la Cour, les plans en cause au principal sont, en outre, susceptibles de relever de l'article 3, paragraphe 3, de la directive 2001/42, aux termes duquel des plans visés au paragraphe 2 qui déterminent l'utilisation de petites zones au niveau local ne sont obligatoirement soumis à une évaluation que lorsque les États membres « établissent qu'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ». Dans ce contexte, l'article 3, paragraphe 5, de la directive 2001/42 permet aux États membres de déterminer si des plans visés au paragraphe 3 de ce même article sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, soit en procédant à un examen au cas par cas, soit en établissant des types de plans et de programmes ou en combinant ces deux approches.

La marge d'appréciation dont les États membres disposent ainsi en vertu de l'article 3, paragraphe 5, de la directive 2001/42 pour déterminer certains types de plans qui sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement trouve néanmoins ses limites dans l'obligation énoncée à l'article 3, paragraphe 3, de la directive 2001/42, lu en combinaison avec le paragraphe 2 du même article, de soumettre à une évaluation environnementale les plans susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, notamment en raison de leurs caractéristiques, de leurs incidences et des zones susceptibles d'être touchées.

En conséquence, un État membre qui fixerait un critère ayant comme conséquence que, en pratique, la totalité d'une catégorie de plans serait d'avance soustraite à une évaluation environnementale outrepasserait la marge d'appréciation dont il dispose en vertu de l'article 3, paragraphe 5, de la directive 2001/42, lu en combinaison avec les paragraphes 2 et 3 de ce même article, sauf si la totalité des plans exclus pouvait être considérée, sur la base de critères pertinents tels que, notamment, leur objet, l'étendue

du territoire qu'ils couvrent ou la sensibilité des espaces naturels qui sont concernés, comme n'étant pas susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

Ainsi, la Cour conclut que l'article 3, paragraphe 5, de la directive 2001/42, lu en combinaison avec l'article 3, paragraphe 3, de celle-ci, doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation nationale telle que celle en cause, qui prévoit d'une manière générale et sans examen au cas par cas qu'une évaluation au titre de ladite directive n'est pas réalisée lorsque des plans qui déterminent l'utilisation de petites zones au niveau local ne visent qu'un seul objet d'activité économique. En effet, un tel critère n'est pas de nature à permettre d'apprécier si un plan a ou non des incidences notables sur l'environnement.

ii. Plans et programmes relevant de l'article 3, paragraphe 4, de la directive 2001/42

Arrêt du 22 février 2022 (grande chambre), Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, [EU:C:2022:102](#))

« Renvoi préjudiciel – Environnement – Directive 2001/42/CE – Évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement – Article 2, sous a) – Notion de “plans et programmes” – Article 3, paragraphe 2, sous a) – Actes élaborés pour certains secteurs et définissant un cadre dans lequel la mise en œuvre des projets énumérés aux annexes I et II de la directive 2011/92/UE pourra être autorisée à l'avenir – Article 3, paragraphe 4 – Actes définissant un cadre dans lequel la mise en œuvre des projets pourra être autorisée à l'avenir – Règlement de protection du paysage adopté par une autorité locale »

Dans son arrêt Bund Naturschutz in Bayern, dont le cadre factuel a été exposé précédemment ³⁴, la Cour juge également qu'une mesure nationale telle que le règlement Inntal Süd, qui vise à protéger la nature et le paysage et énonce à cette fin des interdictions générales ainsi que des obligations d'autorisation sans prévoir des règles suffisamment détaillées en ce qui concerne le contenu, l'élaboration et la mise en œuvre de projets ne relève pas de l'article 3, paragraphe 4, de la directive 2001/42. Aux termes de cette disposition, il appartient aux États membres de déterminer si les plans et programmes, autres que ceux visés au paragraphe 2 de cet article, qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets pourra être autorisée à l'avenir, sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, de sorte qu'une évaluation environnementale doit être effectuée.

³⁴ S'agissant du cadre factuel et juridique du litige, voir rubrique II. 1. a) « Plans et programmes relevant de la directive 2001/42 ». Cet arrêt est également présenté sous la rubrique II. 2. a) i. « Plans et programmes relevant de l'article 3, paragraphe 2, sous a), de la directive 2001/42 ».

3. Consultations

Arrêt du 20 octobre 2011, Seaport (NI) e.a. (C-474/10, [EU:C:2011:681](#))

« Demande de décision préjudicielle – Directive 2001/42/CE – Article 6 – Désignation, aux fins de consultation, d'une autorité susceptible d'être concernée par les incidences environnementales de la mise en œuvre de plans et de programmes – Possibilité pour une autorité de consultation de concevoir des plans ou programmes – Obligation de désignation d'une autorité distincte – Modalités relatives à l'information et à la consultation des autorités et du public »

Saisie à titre préjudiciel par la Court of Appeal in Northern Ireland (Cour d'appel d'Irlande du Nord, Royaume-Uni), la Cour précise sous quelles conditions une autorité désignée par la législation nationale aux fins de la procédure de consultation prévue par l'article 6, paragraphe 3, de la directive 2001/42 peut être elle-même chargée de l'élaboration d'un plan ou programme relevant de cette procédure.

Conformément à l'article 6, paragraphe 3, de la directive 2001/42, les États membres désignent les autorités qu'il faut consulter lors de l'élaboration d'un rapport sur les incidences environnementales d'un plan ou programme au titre de cette directive et qui, étant donné leur responsabilité spécifique en matière d'environnement, sont susceptibles d'être concernées par les incidences environnementales de la mise en œuvre de plans et de programmes.

En exécution de cette obligation, le droit nord-irlandais avait désigné le Department of the Environment (ministère de l'Environnement, Irlande du Nord) comme organe consultatif au sens de l'article 6, paragraphe 3, de la directive 2001/42. Toutefois, dans l'affaire dont était saisie la juridiction de renvoi, ce Department of the Environment (ministère de l'Environnement) était lui-même en charge de la conception d'un plan soumis à une évaluation environnementale au titre de cette directive. Dans ces conditions, la juridiction de renvoi a décidé d'interroger la Cour sur la question de savoir si, lorsqu'une autorité nationale est à la fois l'organe responsable du plan en cause et l'organe désigné par la législation nationale aux fins de la procédure de consultation, l'État membre est tenu de désigner une nouvelle autorité consultative, distincte et indépendante de la première.

Sur ce point, la Cour juge que, dans des circonstances telles que celles en cause au principal, l'article 6, paragraphe 3, de la directive 2001/42 n'impose pas qu'une autre autorité de consultation au sens de cette disposition soit créée ou désignée, pour autant que, au sein de l'autorité normalement chargée de procéder à la consultation en matière environnementale et désignée comme telle, une séparation fonctionnelle soit organisée de manière à ce qu'une entité administrative, interne à celle-ci, dispose d'une autonomie réelle, impliquant notamment qu'elle soit pourvue de moyens administratifs et humains qui lui sont propres, et soit ainsi en mesure de remplir les missions confiées aux autorités de consultation au sens de l'article 6, paragraphe 3, de cette directive, et, en

particulier, de donner de manière objective son avis sur le plan ou programme envisagé par l'autorité à laquelle elle est rattachée.

La juridiction de renvoi avait, en outre, invité la Cour à préciser les délais fixés aux fins de la procédure de consultation. À cet égard, l'article 6, paragraphe 2, de la directive 2001/42 exige qu'« une possibilité réelle » soit donnée, « à un stade précoce », aux autorités désignées et au public affecté ou susceptible d'être affecté d'exprimer leur avis sur le projet de plan ou de programme concerné ainsi que sur le rapport relatif aux incidences environnementales.

Selon la Cour, cette disposition doit être interprétée en ce sens qu'elle n'exige pas que les délais dans lesquels les autorités désignées et le public affecté ou susceptible d'être affecté au sens des paragraphes 3 et 4 de cet article doivent pouvoir exprimer leur avis sur un projet de plan ou de programme déterminé ainsi que sur le rapport relatif aux incidences environnementales soient fixés de manière précise dans la réglementation nationale transposant cette directive. Par conséquent, ledit paragraphe 2 ne s'oppose pas à ce que de tels délais soient fixés au cas par cas par l'autorité qui élabore le plan ou programme. Cependant, dans cette dernière situation, ce même paragraphe 2 exige que, aux fins de la consultation de ces autorités et de ce public sur un projet de plan ou de programme donné, le délai effectivement fixé soit suffisant et permette ainsi de donner à ces derniers une possibilité réelle d'exprimer leur avis en temps utile sur ce projet de plan ou de programme ainsi que sur le rapport relatif aux incidences environnementales dudit plan ou programme.

III. Maintien provisoire des effets d'actes nationaux adoptés en violation de l'obligation d'effectuer une évaluation des incidences

1. Actes nationaux adoptés en violation de la directive 2011/92

Arrêt du 29 juillet 2019 (grande chambre), Inter-Environnement Wallonie et Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, [EU:C:2019:622](#))

« Renvoi préjudiciel – Environnement – Convention d’Espoo – Convention d’Aarhus – Conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages – Directive 92/43/CEE – Article 6, paragraphe 3 – Notion de “projet” – Évaluation des incidences sur le site concerné – Article 6, paragraphe 4 – Notion de “raisons impérieuses d’intérêt public majeur” – Conservation des oiseaux sauvages – Directive 2009/147/CE – Évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l’environnement – Directive 2011/92/UE – Article 1^{er}, paragraphe 2, sous a) – Notion de “projet” – Article 2, paragraphe 1 – Article 4, paragraphe 1 – Évaluation des incidences sur l’environnement – Article 2, paragraphe 4 – Exemption de l’évaluation – Sortie progressive de l’énergie nucléaire – Législation nationale prévoyant, d’une part, le redémarrage, pour une durée de près de dix années, de l’activité de production industrielle d’électricité d’une centrale nucléaire à l’arrêt, avec pour effet de reporter de dix ans la date initialement fixée par le législateur national pour sa désactivation et la fin de son activité, et, d’autre part, le report, de dix ans également, du terme initialement prévu par ce même législateur pour la désactivation et l’arrêt de la production industrielle d’électricité d’une centrale en activité – Absence d’évaluation de l’incidence sur l’environnement »

Dans cet arrêt, dont le cadre factuel a été exposé précédemment ³⁵, la Cour dit pour droit qu’une juridiction nationale peut, si le droit interne le permet, exceptionnellement maintenir les effets de mesures, telles que celles en cause au principal, qui auraient été adoptées en violation des obligations édictées par les directives 2011/92 et 92/43, si ce maintien est justifié par des considérations impérieuses liées à la nécessité d’écarter une menace réelle et grave de rupture de l’approvisionnement en électricité de l’État membre concerné, à laquelle il ne pourrait être fait face par d’autres moyens et alternatives, notamment dans le cadre du marché intérieur. Ledit maintien ne peut toutefois couvrir que le laps de temps strictement nécessaire pour remédier à cette illégalité.

³⁵ S’agissant du cadre factuel et juridique du litige, voir rubrique I. 1. a) « Notion de projet ». Cet arrêt est également présenté sous les rubriques I. 2. a) « Projets présentant un risque d’incidences notables sur l’environnement (annexe I) » et I. 2. c) « Exemptions à l’obligation d’évaluation des incidences ».

2. Actes nationaux adoptés en violation de la directive 2001/42

Arrêt du 28 février 2012 (grande chambre), Inter-Environnement Wallonie et Terre wallonne (C-41/11, [EU:C:2012:103](#))

« Protection de l'environnement – Directive 2001/42/CE – Articles 2 et 3 – Évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement – Protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles – Plan ou programme – Absence d'évaluation environnementale préalable – Annulation d'un plan ou programme – Possibilité de maintenir les effets du plan ou programme – Conditions »

Dans son arrêt *Inter-Environnement Wallonie et Terre wallonne*, la Cour considère que, dans des conditions exceptionnelles, un programme d'action en matière environnementale adopté en violation de la directive 2001/42 peut être maintenu en vigueur jusqu'à l'adoption d'une mesure de substitution.

Dans l'affaire au principal, deux ONG belges, *Inter-Environnement Wallonie ASBL* et *Terre wallonne ASBL*, avaient saisi le Conseil d'État (Belgique) d'un recours en annulation d'un arrêté du gouvernement wallon tendant à la transposition de certaines dispositions de la directive 91/676 ³⁶.

Estimant que l'arrêté attaqué constitue un « plan ou programme » au sens de l'article 3, paragraphe 2, sous a), de la directive 2001/42, le Conseil d'État a constaté que l'absence d'évaluation environnementale préalable, telle qu'exigée par cette directive, devrait, en principe, conduire à l'annulation de l'arrêté en cause.

Toutefois, comme l'annulation avec effet rétroactif de l'arrêté attaqué priverait, en Région wallonne, l'ordre juridique belge de toute mesure de transposition de la directive 91/676 jusqu'à la réfection de l'acte annulé et créerait ainsi une situation de manquement du Royaume de Belgique aux obligations lui incombant au titre de cette dernière directive, le Conseil d'État a décidé d'interroger la Cour sur la possibilité de maintenir en vigueur l'arrêté attaqué jusqu'à l'adoption d'une réglementation de substitution.

À cet égard, la Cour rappelle que, lorsqu'une juridiction nationale est saisie d'un recours tendant à l'annulation d'un acte national constituant un « plan ou programme » au sens de la directive 2001/42, adopté en méconnaissance de l'obligation de procéder à une évaluation environnementale préalable, cette juridiction est tenue d'adopter toutes les mesures prévues par son droit national afin de remédier à l'omission d'une telle évaluation, y compris l'éventuelle suspension ou annulation du plan ou programme attaqué.

³⁶ Directive 91/676/CEE du Conseil, du 12 décembre 1991, concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles (JO 1991, L 375, p. 1).

Cependant, compte tenu des circonstances spécifiques de l'affaire au principal, la juridiction de renvoi pourra exceptionnellement être autorisée à faire usage de sa disposition nationale l'habilitant à maintenir certains effets d'un acte national annulé pour autant que :

- cet acte national constitue une mesure de transposition correcte de la directive 91/676 ;
- l'adoption et l'entrée en vigueur du nouvel acte national contenant le programme d'action au sens de l'article 5 de cette directive ne permettent pas d'éviter les effets préjudiciables sur l'environnement découlant de l'annulation de l'acte attaqué ;
- l'annulation de cet acte attaqué aurait pour conséquence de créer un vide juridique en ce qui concerne la transposition de la directive 91/676 qui serait plus préjudiciable à l'environnement en ce sens que cette annulation se traduirait par une protection moindre des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles et irait ainsi à l'encontre même de l'objectif essentiel de cette directive, et
- un maintien exceptionnel des effets d'un tel acte ne couvre que le laps de temps strictement nécessaire à l'adoption des mesures permettant de remédier à l'irrégularité constatée.

Arrêt du 28 juillet 2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, [EU:C:2016:603](#))

« Renvoi préjudiciel – Directive 2001/42/CE – Évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement – Acte national incompatible avec le droit de l'Union – Conséquences juridiques – Pouvoir du juge national de maintenir provisoirement certains effets dudit acte – Article 267, troisième alinéa, TFUE – Obligation de saisir la Cour d'un renvoi préjudiciel »

Saisie d'un recours préjudiciel introduit par le Conseil d'État (France), la Cour confirme sa jurisprudence au sujet de la possibilité pour les juridictions nationales de maintenir exceptionnellement et provisoirement les effets des actes nationaux incompatibles avec des dispositions de la directive 2001/42.

La demande de décision préjudicielle a pour origine un recours devant le Conseil d'État (France) mettant en cause la compatibilité du droit français de transposition avec la directive 2001/42. Dans ce contexte, cette juridiction a notamment annulé les dispositions du décret n° 2012-616 qui définissent l'autorité compétente en matière d'environnement qui doit être consultée dans le cadre de l'évaluation environnementale au titre de ladite directive.

Selon le Conseil d'État (France), la rétroactivité de l'annulation partielle de ce décret présentait néanmoins le risque que soit remise en cause la légalité non seulement des plans et programmes adoptés sur le fondement de celui-ci, mais également la légalité de tout acte pris sur la base de ces derniers. Or, une telle situation serait préjudiciable tant

au respect du principe de sécurité juridique qu'à la réalisation des objectifs de l'Union concernant la protection de l'environnement.

Dans ces conditions, le Conseil d'État (France) a invité la Cour à préciser sous quelles conditions une juridiction nationale peut maintenir certains effets d'un acte national incompatible avec la directive 2001/42 et si une juridiction nationale de dernière instance est, dans un tel cas de figure, toujours tenue de saisir la Cour à titre préjudiciel.

En rappelant sa jurisprudence issue de l'arrêt *Inter-Environnement Wallonie et Terre wallonne*³⁷, la Cour répond, en premier lieu, qu'une juridiction nationale peut, lorsque le droit interne le permet, exceptionnellement et au cas par cas, limiter dans le temps certains effets d'une déclaration d'illégalité d'une disposition du droit national qui a été adoptée en méconnaissance des obligations prévues par la directive 2001/42 à la condition qu'une telle limitation s'impose par une considération impérieuse liée à la protection de l'environnement et compte tenu des circonstances spécifiques de l'affaire dont elle est saisie. Cette faculté exceptionnelle ne saurait toutefois être exercée que lorsque toutes les conditions qui ressortent de l'arrêt du 28 février 2012, *Inter-Environnement Wallonie et Terre wallonne*, sont remplies.

En second lieu, la Cour répond par l'affirmative à la question de savoir si une juridiction nationale dont les décisions ne sont plus susceptibles d'un recours juridictionnel est, en principe, tenue de saisir la Cour à titre préjudiciel avant de faire usage de la faculté exceptionnelle de maintenir provisoirement des dispositions de droit interne jugées contraires au droit de l'Union. Selon la Cour, une telle juridiction nationale n'est dispensée de cette obligation que lorsqu'elle est convaincue, ce qu'elle doit démontrer de manière circonstanciée, qu'aucun doute raisonnable n'existe quant à l'interprétation et à l'application des conditions qui ressortent de l'arrêt *Inter-Environnement Wallonie et Terre wallonne*.

Arrêt du 25 juin 2020 (grande chambre), A e.a. (Éoliennes à Aalter et à Nevele) (C-24/19, [EU:C:2020:503](#))

« Renvoi préjudiciel – Directive 2001/42/CE – Évaluation des incidences sur l'environnement – Permis d'urbanisme en vue de l'implantation et de l'exploitation d'éoliennes – Article 2, sous a) – Notion de "plans et programmes" – Conditions d'octroi du permis établies par un arrêté et une circulaire – Article 3, paragraphe 2, sous a) – Actes nationaux définissant un cadre dans lequel la mise en œuvre de projets pourra être autorisée à l'avenir – Absence d'évaluation environnementale – Maintien des effets des actes nationaux et des permis octroyés sur le fondement de ceux-ci après que la non-conformité de ces actes au droit de l'Union a été constatée – Conditions »

³⁷ Arrêt du 28 février 2012, *Inter-Environnement Wallonie et Terre wallonne* (C-41/11, [EU:C:2012:103](#)).

En ce qui concerne la possibilité pour les juridictions nationales de maintenir provisoirement et exceptionnellement les effets d'actes nationaux adoptés en méconnaissance des obligations prévues par la directive 2001/42, la Cour rappelle dans cet arrêt, dont le cadre factuel a été exposé précédemment ³⁸, que les États membres sont tenus d'effacer les conséquences illicites d'une telle violation du droit de l'Union. Elle souligne que, compte tenu de l'impératif d'une application uniforme du droit de l'Union, elle seule peut, à titre exceptionnel et pour des considérations impérieuses d'intérêt général, accorder la suspension provisoire de l'effet d'éviction attaché à la disposition de droit de l'Union méconnue, pour autant qu'une réglementation nationale habilite la juridiction nationale à maintenir certains effets de tels actes dans le cadre du litige dont elle est saisie. En conséquence, la Cour juge que, dans une situation telle que celle de l'espèce, la juridiction nationale ne pouvait maintenir les effets de l'arrêté et de la circulaire, ainsi que du permis délivré sur leur fondement, que si le droit interne le lui permettait dans le cadre du litige dont elle était saisie, et dans l'hypothèse où l'annulation de ce permis serait susceptible d'avoir des retombées significatives sur l'approvisionnement en électricité, en l'occurrence en Belgique, et uniquement pendant le temps strictement nécessaire pour remédier à cette illégalité.

³⁸ S'agissant du cadre factuel et juridique du litige, voir rubrique II. 1. a. intitulée « Plans et programmes relevant de la directive 2001/42 ». Cet arrêt est également présenté sous la rubrique II. 2. a) i. « Plans et programmes relevant de l'article 3, paragraphe 2, sous a), de la directive 2001/42 ».

IV. Application cumulée des directives imposant une évaluation des incidences

Arrêt du 22 septembre 2011, Valčiukienė e.a. (C-295/10, [EU:C:2011:608](#))

« Directive 2001/42/CE – Évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement – Plans déterminant l'utilisation de petites zones au niveau local – Article 3, paragraphe 3 – Documents d'aménagement du territoire au niveau local ne visant qu'un seul objet d'activité économique – Évaluation au titre de la directive 2001/42/CE exclue en droit national – Pouvoir d'appréciation des États membres – Article 3, paragraphe 5 – Lien avec la directive 85/337/CEE – Article 11, paragraphes 1 et 2, de la directive 2001/42/CE »

Dans cet arrêt, dont le cadre factuel a été exposé précédemment³⁹, la juridiction de renvoi a également demandé à la Cour si une évaluation environnementale effectuée au titre de la directive 85/337 dispense de l'obligation de procéder à une telle évaluation en vertu de la directive 2001/42.

À cet égard, la Cour rappelle que, aux termes mêmes de l'article 11, paragraphe 1, de la directive 2001/42, une évaluation environnementale effectuée au titre de cette directive est sans préjudice des exigences de la directive 85/337. Il s'ensuit qu'une évaluation environnementale au titre de la directive 85/337 s'ajoute, lorsque les dispositions de celle-ci l'exigent, à celle effectuée au titre de la directive 2001/42.

De la même manière, une évaluation des incidences sur l'environnement effectuée au titre de la directive 85/337 est sans préjudice des exigences propres à la directive 2001/42 et ne saurait dispenser de l'obligation d'effectuer l'évaluation environnementale qu'exige cette dernière directive afin de répondre à des aspects environnementaux qui sont spécifiques à celle-ci.

Il est, par conséquent, nécessaire d'appliquer les exigences des directives 2001/42 et 85/337 d'une manière cumulative.

À cet égard, la Cour précise que, dans l'hypothèse où une procédure coordonnée ou commune aurait été prévue par l'État membre concerné, il ressort de l'article 11, paragraphe 2, de la directive 2001/42 que, dans le cadre d'une telle procédure, il est obligatoire de vérifier que l'évaluation environnementale a été réalisée conformément à l'ensemble des dispositions contenues dans les différentes directives concernées.

Dans ces conditions, il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier si l'évaluation qui, dans l'affaire au principal, a été effectuée au titre de la directive 85/337 peut être considérée comme l'expression d'une procédure coordonnée ou commune et si celle-ci couvre déjà toutes les exigences de la directive 2001/42. Si cela devait s'avérer être le

³⁹ S'agissant du cadre factuel et juridique du litige, voir rubrique II. 2. b) i. « Plans et programmes relevant de l'article 3, paragraphe 3, de la directive 2001/42 ».

cas, il n'existerait alors plus d'obligation d'effectuer une nouvelle évaluation en vertu de cette dernière directive.



COUR DE JUSTICE
DE L'UNION EUROPÉENNE

Direction de la recherche et documentation

Février 2024