

Version anonymisée

Traduction

C-9/22 - 1

Affaire C-9/22

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

5 janvier 2022

Juridiction de renvoi :

High Court (Irlande)

Date de la décision de renvoi :

30 novembre 2021

Parties requérantes :

NJ

OZ

Parties défenderesses :

An Bórd Pleanála

Irlande

Attorney general

En présence de :

DBTR-SCRI Fund

THE HIGH COURT (Haute Cour, Irlande)

RECOURS EN CONTRÔLE DE LA LÉGALITÉ

[OMISSIS]

[numéros de référence nationaux]

[OMISSIS]

(n° 3)

JUGEMENT [du juge unique] rendu le mardi 30 novembre 2021

- 1 Dans le jugement (n° 1) rendu dans l'affaire Kerins/An Bord Pleanála [2021] IEHC 369, [2021] 5 JIC 3102 (non publié, High Court, 31 mai 2021), j'ai rejeté le recours de la partie requérante sur des points de droit interne et indiqué mon intention de renvoyer certaines questions de droit de l'Union à la CJUE.
- 2 Dans le jugement (n° 2) rendu dans l'affaire Kerins/An Bord Pleanála [2021] IEHC 612, (non publiée, High Court, 4 octobre 2021), j'ai apporté certaines clarifications [sur] le jugement n° 1 à la demande des parties.
- 3 Je rends à présent l'ordonnance de renvoi formelle [OMISSIS].

L'objet du litige

- 4 Le[s] requérant[s] cherche[nt] à obtenir une ordonnance annulant une décision de l'An Bord Pleanála (agence d'aménagement du territoire, Irlande) (ci-après l'« agence »), en tant qu'autorité compétente pour délivrer une autorisation, en l'occurrence accorder un permis de construire des logements. Les requérants cherchent également à obtenir une déclaration d'invalidité de l'[article] 28 du Planning and Development Act 2000 (loi de 2000 sur l'aménagement du territoire et le développement, ci-après la « loi de 2000 ») en ce qu'il serait contraire au droit de l'Union, en particulier à la directive « habitats » 92/43/CEE et à la directive 2011/92/UE concernant l'évaluation des incidences sur l'environnement (EIE)[,] telle que modifiée par la directive 2014/52/UE[,], au motif que les lignes directrices obligatoires prévues par cet article interféreraient avec le processus d'évaluation appropriée (EA) ou d'EIE.

Les faits

- 5 Le site sur lequel porte la présente demande est situé dans le sud du centre-ville de Dublin [OMISSIS].
- 6 Le Dublin Development Plan (plan d'aménagement de Dublin) 2016 – 2022 a été adopté le 23 septembre 2016 par le Dublin City Council (conseil municipal de Dublin, Irlande, ci-après le « conseil »), en tant qu'autorité d'aménagement du territoire, et est entré en vigueur le 21 octobre 2016.
- 7 L'élaboration d'un plan d'aménagement est une obligation légale ([article] 9, paragraphe 1, de la loi de 2000).

- 8 La zone est désignée dans le plan d'aménagement comme une zone d'aménagement stratégique et de régénération (« Strategic Development and Regeneration Area », ci-après la « SDRA »), intitulée « Jardins Sainte-Thérèse et alentours SDRA 12 ». Le SDRA comprend dans son ensemble deux anciens sites industriels auparavant exploités par Player Wills et Bailey Gibson.
- 9 En juillet 2017, le conseil a élaboré un plan-cadre d'aménagement non prévu par la loi pour mettre en œuvre la SDRA 12. Ce plan contenait une proposition de parc mesurant 0,2 hectare au sein du site Bailey Gibson.

Les lignes directrices ministérielles

- 10 Des lignes directrices ministérielles intitulées Urban Development and Building Height Guidelines (lignes directrices relatives à l'aménagement urbain et à la hauteur des bâtiments) ont été adoptées en 2018 en vertu de l'[article] 28 de la loi de 2000. Les lignes directrices ont elles-mêmes fait l'objet d'une évaluation environnementale stratégique (EES).
- 11 Les lignes directrices n'imposent pas l'octroi d'un permis, mais l'autorisent. [OMISSIS] [L]es lignes directrices imposent que l'octroi d'un permis soit une option disponible, même si des objectifs spécifiques du plan urbain ou du rural, des plans locaux, ou des considérations environnementales y afférentes imposaient le contraire. Les lignes directrices empêchent donc de conclure, en se référant à de tels facteurs, que le permis ne peut être accordé.
- 12 Le point 3.1 des lignes directrices de 2018 indique clairement que « la politique du gouvernement est que la hauteur des bâtiments doit en général être augmentée dans les zones urbaines appropriées. Il existe donc une présomption en faveur de bâtiments plus élevés dans nos cœurs de ville et dans d'autres zones urbaines. »
- 13 Il est clair que cette approche, qui sous-tend à son tour les SPPR * contraignantes figurant dans la suite du document, repose sur des politiques gouvernementales en matière de logement et non pas sur des considérations purement environnementales. L'affaire soulève donc spécifiquement la question de la légalité de lignes directrices obligatoires qui trouvent leur origine dans des politiques motivées principalement, bien que pas exclusivement, par des considérations non environnementales.
- 14 L'exigence spécifique de politique d'aménagement du territoire n° 3 (SPPR 3) dispose comme suit :

« La politique d'aménagement du territoire a pour exigence spécifique que :

* Ndt : Specific Planning Policy Requirement (exigence spécifique de politique d'aménagement du territoire).

- (A) 1. lorsque le demandeur d'un permis de construire expose en quoi son projet d'aménagement est conforme aux critères ci-dessus ; et que
2. l'évaluation de l'autorité d'aménagement du territoire concorde, compte tenu des paramètres stratégiques et de politique nationale plus larges définis dans le cadre national d'aménagement du territoire et dans les présentes lignes directrices ;

l'autorité d'aménagement du territoire peut approuver cet aménagement, quand bien même des objectifs spécifiques du plan d'aménagement ou du plan local pertinents indiqueraient le contraire. »

- 15 Je rejette l'argument de l'agence selon lequel le respect des lignes directrices n'exclut aucun résultat particulier. Il exclut une décision de l'agence en vertu de laquelle l'octroi du permis est lui-même exclu par le plan d'aménagement. Certes, l'agence pourrait refuser le permis en tout état de cause pour d'autres motifs, mais ce qui est absolument clair, c'est que, si ce qui précède s'applique, l'agence n'a pas le droit de refuser le permis au motif que « des objectifs spécifiques du plan d'aménagement ou du plan local pertinent indiqueraient le contraire ».
- 16 Le fait que certains termes de nature permissive soient utilisés dans le libellé de la SPPR 3, sous A) est une question de formulation plutôt que de fond car, en vertu de la disposition légale de l'[article] 28, il est obligatoire de s'y conformer. L'agence soutient que les « critères ci-dessus » visés à la SPPR 3, sous A), incluent le critère selon lequel « [l]es exigences d'évaluation environnementale pertinentes, y compris, le cas échéant, l'EES, l'EIE, l'EA et l'évaluation des incidences écologiques » sont satisfaites. Cependant, cela ne répond pas à la question de savoir *comment* la SPPR influe sur ce processus.
- 17 L'article 28, paragraphe 1 quater, de la loi de 2000 dispose que lorsque les lignes directrices ministérielles prévues par cet article contiennent des exigences spécifiques de politique d'aménagement du territoire, l'agence doit s'y conformer. C'est obligatoire.
- 18 Les lignes directrices [OMISSIS] indiquent en l'occurrence que l'autorité d'aménagement du territoire « peut approuver un tel aménagement, quand bien même des objectifs spécifiques du plan d'aménagement ou du plan local pertinents indiqueraient le contraire », s'agissant des aménagements satisfaisant aux critères énoncés. Bien que formulé en des termes permissifs, ce libellé a pour effet d'exclure une décision de l'autorité d'aménagement du territoire qui exclurait l'octroi d'un permis en raison du libellé du plan de développement ou du plan local. Il a un effet obligatoire [OMISSIS].
- 19 L'agence est tenue de se conformer à ces lignes directrices de sorte qu'elle ne saurait considérer que le plan d'aménagement ou le plan local excluent l'octroi d'un permis.

Le plan directeur

- 20 Un plan directeur est expressément envisagé au [point] 2.2.8.1 du plan d'aménagement qui indique que « le conseil municipal de Dublin préparera des orientations spécifiques à la zone pour les zones d'aménagement stratégique et de régénération (SDRA) et les principaux centres de quartier, en utilisant [OMISSIS] des schémas directeurs [OMISSIS] [autres éléments sans pertinence pour la présente affaire]. Le plan d'aménagement a fait l'objet d'une EES, mais pas le plan directeur.
- 21 Un plan directeur de la zone a été élaboré conjointement par les conseillers de l'intervenante [OMISSIS] et le conseil en janvier 2020. Le 15 janvier 2020, les consultants en aménagement du territoire du maître d'ouvrage l'ont passé au crible d'une EA. Il n'a pas fait l'objet d'une EES. Le plan directeur inclut la suppression de l'espace public ouvert du site de Bailey Gibson, qui sera prévu ailleurs à un stade ultérieur de l'aménagement, moyennant une contribution financière du maître d'ouvrage.

La qualité dans laquelle le plan directeur a été adopté

- 22 Je rejette l'interprétation de l'agence selon laquelle le plan directeur a été adopté par le conseil en sa qualité de « propriétaire foncier ». [OMISSIS] L'adoption du plan directeur ne se limite manifestement pas au rôle du conseil en tant que propriétaire foncier, car il envisage également des travaux sur des terrains qui ne sont pas la propriété du conseil. Mais, même si elle ne concernait que des terrains du conseil, elle impliquerait la fonction d'autorité locale du conseil.
- 23 Il est vrai qu'en ce qui concerne certains aménagements, le conseil est tantôt l'autorité compétente et tantôt le maître d'ouvrage – une distinction reflétée par exemple à l'[article] [9bis] de la directive 2011/92/UE concernant l'EIE, telle que modifiée par la directive 2014/52/UE. En ce qui concerne les aménagements sur des terrains appartenant à la partie intervenante dans la présente procédure, il est évident que le conseil n'est pas le maître d'ouvrage. Mais, en droit interne, même lorsque le conseil municipal est à la fois propriétaire foncier et maître d'ouvrage, il agit toujours en sa qualité de conseil [OMISSIS].
- 24 [Répète, en substance, les points 23 et 26]
- 25 En outre, étant donné que le plan d'aménagement a été adopté par le conseil en sa qualité d'autorité d'aménagement du territoire et qu'il prévoit un plan directeur pour guider la planification future, tout plan directeur de ce type [OMISSIS] doit également être considéré en droit comme un acte du conseil en sa qualité d'autorité d'aménagement du territoire. [observations incidentes car le juge a déjà constaté que le conseil a agi en tant qu'autorité d'aménagement du territoire].

- 26 Dans la présente affaire, la conclusion inévitable est que le plan directeur a été approuvé par le conseil à la fois en sa qualité d'autorité locale et en sa qualité d'autorité d'aménagement du territoire, ainsi qu'en tant que propriétaire foncier.

L'articulation entre le plan directeur et le plan d'aménagement

- 27 Le plan directeur n'est réalisé en vertu d'aucune disposition légale spécifique et ne fait pas non plus formellement partie du plan d'aménagement. Cependant, le plan directeur est expressément envisagé par le plan d'aménagement et, dans cette mesure et en ce sens, il est réalisé « en vertu » du plan d'aménagement prévu par la loi, c'est-à-dire qu'il s'agit d'une mesure spécifique qui précise le plan d'aménagement et qui est prévue par ce dernier.
- 28 Le plan directeur ne modifie pas formellement le plan de développement, mais il prévoit d'autoriser des aménagements qui ne seraient pas conformes au plan d'aménagement tel qu'il a été adopté à l'origine.
- 29 Le directeur général du conseil municipal est habilité à agir dans un large éventail de domaines au nom du conseil sans l'approbation positive des membres élus. De tels actes sont des actes du conseil. Ces actions comprennent l'approbation d'un plan directeur. [considérations de droit interne à l'appui de cette constatation].
- 30 Le plan directeur reviendrait en réalité à déroger au plan d'aménagement en ce qu'il envisage expressément un ensemble différent d'aménagements, notamment en matière de hauteurs.

La demande

- 31 Le maître d'ouvrage a lancé une consultation préalable à planification le 21 janvier 2020 et a officiellement introduit une demande de permis le 25 mai 2020 en vertu de l'[article] 4, paragraphe 1, du Planning and Development (Housing) and Residential Tenancies Act 2016 (loi de 2016 relative à l'urbanisme et à la construction de logements ainsi qu'aux baux d'habitation). Il s'agissait de la première des quatre demandes de permis de construire envisagées en relation avec le site et ses environs dans le cadre du plan directeur.
- 32 L'inspecteur principal de l'urbanisme de l'agence d'aménagement du territoire a recommandé le rejet de la demande le 20 août 2020. Cependant, l'agence ne l'a pas suivi et a accordé le permis le 14 septembre 2020. Le permis a autorisé un projet de « construction en vue de la location » permettant la démolition de toutes les structures existantes sur le site et la construction de 416 habitations dans cinq blocs allant de 2 à 16 étages, ainsi que des équipements pour les locataires, des

espaces ouverts communs, des garderies, des espaces commerciaux, une sous-station ESB * et des travaux connexes tels que des places de stationnement.

- 33 La décision fait référence au plan directeur à de multiples reprises. Le rapport de l'inspecteur le mentionne 48 fois et la condition numéro 24 fait du respect d'une contribution financière à l'aménagement pour donner effet au plan directeur une condition contraignante.

La condition 24

- 34 La condition 24 stipule que le maître d'ouvrage doit verser le montant de 4 000 € (tel que mis à jour) par unité à l'autorité d'aménagement du territoire en tant que contribution spéciale en lieu et place de la fourniture d'un espace public ouvert en vertu de l'[article] 48, paragraphe 2, sous c), de la loi de 2000. [passage répété, en substance, au point 36 ci-dessous]
- 35 La condition numéro 24 donne manifestement effet au plan directeur. L'objectif du paiement est de donner effet au plan directeur dans la mesure où il permet de financer un espace public ouvert dans la zone du plan directeur. Bien que cela ne crée pas l'obligation de donner effet à l'intégralité du plan directeur, cela affecte clairement les fonds spécifiques à utiliser pour un espace ouvert dans la zone du plan directeur. [Éléments sans rapport avec les questions posées].
- 36 Le plan directeur n'a pas spécifiquement exigé l'imposition de la condition 24, mais l'imposition de conditions de cette nature est reflétée dans le plan de développement qui prévoit (au point 16.10.3) que « [u]n espace public ouvert sera normalement situé sur le site, mais, dans certains cas, il peut être plus approprié de demander une contribution financière pour sa fourniture ailleurs dans le voisinage ». [OMISSIS] À défaut de plan directeur, il n'y aurait pas de fourniture d'espace public ouvert spécifique pour lequel la contribution spéciale serait requise. L'imposition de la condition 24 ne modifie pas le statut juridique formel du plan directeur, mais elle constitue une mise en œuvre susceptible d'être réclamée en justice d'une mesure envisagée par le plan directeur.

La référence aux lignes directrices ministérielles dans le cadre de l'autorisation en cause

- 37 Le fait que l'agence n'ait pas expressément mentionné la SPPR 3 ou les lignes directrices relatives à la hauteur des bâtiments à la rubrique EIE de sa décision est dénué de pertinence aussi bien en fait qu'en droit. Le défaut de mention expresse n'équivaut pas à une absence de prise en compte.
- 38 L'agence a fait référence aux lignes directrices relatives à la hauteur des bâtiments au point f) de la section « Motifs et considérations » au début de sa décision.

* Ndt : Electricity Supply Board, compagnie d'électricité.

Conformément au droit établi, l'agence s'est donc, en réalisant l'EIE, *effectivement* fondée sur les lignes directrices relatives à la hauteur des bâtiments, parmi une série d'autres textes. [observations incidentes] [L]e fait que les lignes directrices relatives à la hauteur des bâtiments n'aient pas été mentionnées à la rubrique EIE est dénué de pertinence.

- 39 Il est vrai que l'EIE est avant tout une question de processus plutôt que de résultat, mais le processus d'évaluation aboutit à un jugement sur le caractère acceptable ou non, d'un point de vue environnemental, des incidences identifiées ; et cet aspect est clairement lié aux lignes directrices ministérielles.
- 40 En fait et en droit, l'agence a clairement tenu compte des lignes directrices obligatoires dans tous les aspects de la décision. Cela résulte :
- i) de la mention spécifique de la prise en compte des lignes directrices obligatoires dans la section « Motifs et considérations » ;
 - ii) de l'absence de tout libellé dans la décision écartant cette prise en compte en ce qui concerne la partie de la décision relative à l'EIE, et
 - iii) de la jurisprudence nationale établie selon laquelle, si l'auteur d'une décision déclare qu'une question a été examinée, il y a lieu de considérer qu'elle l'a été jusqu'à preuve du contraire.
- 41 En conséquence, la prise en compte des lignes directrices doit inclure le processus d'EIE.
- 42 L'effet pratique de la nature obligatoire des lignes directrices ministérielles peut varier d'un cas à l'autre [OMISSIS]. Mais [OMISSIS] l'incidence de la disposition légale peut être démontrée en l'espèce en comparant la décision de l'agence avec le rapport de l'inspecteur. Le rapport de l'inspecteur du 20 août 2020 mettait bien davantage l'accent sur les questions environnementales, ce qui a donné lieu à une recommandation de rejet de la demande. L'agence a cependant accordé beaucoup plus de poids à l'incidence de la SPPR 3 en décidant d'accorder le permis le 14 septembre 2020. Ainsi, bien que le respect des lignes directrices ne détermine pas entièrement le résultat d'avance, en raison de la possibilité qu'un permis soit refusé sur une autre base, il biaise fortement l'analyse en faveur de l'octroi du permis, et c'est ce qui s'est produit en l'espèce.

Les textes juridiques pertinents

- 43 Une liste des textes juridiques de l'Union, internationaux et nationaux pertinents est résumée [et] figure à l'annexe du jugement, accompagnée de liens Internet.

Les griefs pertinents

- 44 Suite au jugement n° 1, qui a rejeté un certain nombre de griefs, deux griefs demeurent.
- 45 Le premier est que la décision s'est fondée sur un plan directeur qui n'a pas fait l'objet d'une EES.
- 46 Le second est que l'obligation légale de respect des lignes directrices ministérielles entraîne une violation de la directive EIE [OMISSIS]. Les requérants s'opposent à l'article 28, paragraphe 1 quater, de la loi de 2000, qui prévoit que lorsque les lignes directrices contiennent des exigences spécifiques de politique d'aménagement du territoire, l'agence doit s'y conformer. La question centrale est une question d'interprétation et consiste à se demander si la directive EIE [OMISSIS] s'oppose à la prise en compte de politiques nationales obligatoires. L'accent est mis à cet égard sur un type particulier de politique, parce que le point 3.1 des lignes directrices de 2018, qui sous-tend à son tour les SPPR contraignantes figurant dans la suite du document, repose sur des politiques gouvernementales en matière de logement et non pas sur des considérations purement environnementales. [Répétition et éléments sans rapport avec les questions préjudicielles]
- 47 Les requérants soutiennent que le résultat était « déterminé d'avance » par les lignes directrices, mais, même s'il y a là une légère exagération, il est certain que le résultat était fortement suggéré par les lignes directrices. Comme je l'ai relevé ci-dessus, on peut certainement faire ce constat en le comparant avec le rapport de l'inspecteur qui mettait davantage l'accent sur des considérations environnementales.

Les questions de droit de l'Union qui se posent

- 48 Il me semble que les griefs identifiés ci-dessus suscitent un certain nombre de questions de droit de l'Union, et j'estime qu'il convient en toute hypothèse d'en saisir la Cour de justice au titre de l'[article] 267 TFUE.

La première question

- 49 La première question est la suivante :

L'article 2, sous a), de la directive 2001/42/CE a-t-il pour effet que la notion de « plans et programmes [...] ainsi que leurs modifications [...] élaborés et/ou adoptés par une autorité au niveau national, régional ou local [...] » inclut un plan ou programme élaboré et/ou adopté conjointement par une autorité au niveau local et un maître d'ouvrage du secteur privé en tant que propriétaire de terrains adjacents à ceux appartenant à une autorité locale [?]

- 50 Les requérants soutiennent qu'un plan ou programme tel que défini à l'[article] 2, sous a), élaboré par une autorité locale, est soumis aux obligations découlant de la directive EES 2001/42. La question de savoir s'il a été élaboré exclusivement par l'autorité ou bien s'il l'a été en collaboration avec ou avec l'assistance d'un maître d'ouvrage est sans importance. Les obligations et l'effet de la directive sont les mêmes. L'objectif de la directive serait tout à fait compromis si l'exigence de respecter ses obligations pouvait être évitée ou contournée en recourant au procédé qu'est l'élaboration en collaboration en tant que plan ou programme commun.
- 51 L'agence répond par la négative.
- 52 Cependant, l'agence ne répond pas directement à la question qu'elle assimile à la deuxième question, de sorte que répéter cette réponse ici ne ferait qu'être source de confusion.
- 53 La position des parties défenderesses étatiques est que, dans des circonstances où la juridiction de céans a constaté que le plan directeur était soumis à élaboration et/ou adoption par le conseil municipal de Dublin en tant qu'autorité locale et autorité d'aménagement du territoire, et qu'il était prévu par le plan d'aménagement, il satisfait au premier tiret de la définition des « plans et programmes » figurant à l'article 2, sous a), de la directive EES.
- 54 La réponse de l'État semble impliquer une réponse affirmative à la première question. Toutefois, [OMISSIS] la réponse proposée à la deuxième question [contenue dans sa réponse à la première question] [OMISSIS] semble contredire la réponse formelle de l'État à la deuxième question qui est exposée ci-dessous.
- 55 La réponse proposée par la partie intervenante est négative mais semble également être une tentative de réponse à la deuxième question et non à la première [OMISSIS].
- 56 Je propose de répondre à cette question par l'affirmative. Une interprétation téléologique de la directive conduit à la conclusion qu'un plan élaboré par une autorité locale conjointement avec une autre entité devrait être traité de manière similaire à un plan élaboré par une autorité locale seule.
- 57 La raison pour laquelle cette question est déférée est qu'il a été soutenu lors de l'audience qu'un plan élaboré conjointement ne relevait pas du premier tiret de la définition des « plans et programmes » figurant à l'[article 2], sous a), et que, si la réponse est négative, l'argument des requérants fondé sur la directive EES serait tenu en échec.

La deuxième question

- 58 La deuxième question est la suivante :

L'article 2, sous a), de la directive 2001/42/CE a-t-il pour effet que la notion de « plans et programmes [...] ainsi que leurs modifications [...] exigés par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives » inclut un plan ou programme qui est expressément envisagé par un plan d'aménagement d'une autorité locale prévu par la loi (ce plan d'aménagement ayant été établi en vertu d'une disposition législative), que ce soit de manière générale, ou lorsque le plan de d'aménagement stipule que l'autorité locale « préparera des orientations spécifiques à la zone pour les zones d'aménagement stratégique et de régénération [...] en utilisant les mécanismes appropriés des plans locaux [...], des schémas directeurs et des plans locaux d'amélioration de l'environnement ».

- 59 La position des requérants est que l'élaboration du plan directeur est une obligation incombant à l'autorité d'aménagement du territoire en vertu des dispositions de la loi de 2000 sur l'aménagement du territoire et le développement, telle que modifiée. Le plan directeur doit définir le cadre de l'aménagement de la zone à laquelle il se rapporte et, en fait, le plan directeur a satisfait à cette exigence.
- 60 L'agence répond par la négative [. Elle considère] que la notion de « plans et programmes » telle que définie [à] l'article 2, sous a), de la directive EES n'inclut pas un plan ou un programme envisagé par un plan d'aménagement prévu par la loi lorsque l'élaboration d'un tel plan ou programme ne constitue pas en soi une obligation légale dont l'exécution est susceptible d'être réclamée et lorsqu'un tel plan ou programme n'est pas contraignant, qu'il ne contient pas de conditions ou de critères auxquels les autorisations de projet futures doivent être conformes et qu'il ne produit pas d'effets juridiques contraignants.
- 61 La position des parties défenderesses étatiques est que, selon la jurisprudence bien établie de la Cour, les plans et les programmes dont l'adoption [est] encadrée par des dispositions législatives ou réglementaires nationales, lesquelles déterminent les autorités compétentes pour les adopter ainsi que leur procédure d'élaboration, [doivent être] regardés comme étant « exigés », au sens de l'article 2, sous a), de la directive. Par conséquent, les parties défenderesses étatiques considèrent hypothétiquement qu'un plan ou un programme adopté par une autorité locale dans des circonstances où son adoption est expressément prévue ou envisagée par le plan d'aménagement de cette autorité locale relèverait de la définition d'un plan ou d'un programme au sens de l'article 2, sous a).
- 62 [OMISSIS]. [Considérations relatives à des questions préalablement tranchées par le président de la juridiction de renvoi]
- 63 La position de la partie intervenante est que la notion de « plans ou programmes » au sens de l'article 2, sous a), de la directive 2001/42/CE n'inclut pas un plan ou un programme envisagé par un plan d'aménagement prévu par la loi lorsque l'élaboration d'un tel plan ou programme ne constitue pas en soi une obligation

légale dont l'exécution est susceptible d'être réclamée et lorsqu'un tel plan ou programme n'est pas de nature à produire des effets juridiques contraignants.

- 64 Je propose de répondre à cette question par l'affirmative. Même si le plan directeur n'est pas en soi un instrument juridique contraignant, il est expressément envisagé par le plan d'aménagement prévu par la loi dont l'exécution est susceptible d'être réclamée en justice et qui est établi en vertu d'une disposition d'une loi. Cela crée un lien suffisant avec les dispositions législatives, réglementaires ou administratives pour conclure que le plan directeur est exigé par ces dispositions.
- 65 La raison pour laquelle cette question est déférée est qu'en cas de réponse négative, l'argument des requérants fondé sur la directive EES serait tenu en échec.

La troisième question préjudicielle

- 66 La troisième question est la suivante :

L'article 3, paragraphe 2, sous a), de la directive 2001/42/CE a-t-il pour effet que la notion de « plans et programmes [...] qui sont élaborés pour les secteurs de l'agriculture, de la sylviculture, de la pêche, de l'énergie, de l'industrie, des transports, de la gestion des déchets, de la gestion de l'eau, des télécommunications, du tourisme, de l'aménagement du territoire urbain et rural ou de l'affectation des sols et qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets énumérés aux annexes I et II de la directive 85/337/CEE pourra être autorisée à l'avenir [...] » inclut un plan ou programme qui n'est pas contraignant en soi, mais qui est expressément envisagé dans un plan de d'aménagement prévu par la loi qui est contraignant, ou bien qui propose ou envisage, en réalité, une modification d'un plan qui a lui-même fait l'objet d'une évaluation environnementale stratégique [?]

- 67 La position des requérants est, en substance, que la réponse est affirmative, en ce que le plan directeur est un plan qui relève de l'[article] 3, paragraphe 2, de la [directive] 2001/42/[C]E en tant que plan élaboré pour les secteurs de l'aménagement du territoire urbain et rural et/ou de l'affectation des sols et qui définit le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets énumérés à l'annexe II de la directive 85/337/CEE pourra être autorisée à l'avenir.
- 68 La position de l'agence est que la notion de « plans et programmes » aux fins de l'article 3, paragraphe 2, sous a), de la directive EES n'inclut pas un plan ou un programme, tel que le plan directeur qui, a) est non contraignant, b) ne définit pas le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets énumérés aux annexes I et II de la directive EIE pourra être autorisée à l'avenir et ne limite pas le pouvoir discrétionnaire de l'autorité compétente chargée de prendre la décision concernant l'autorisation de tels projets, et c) lorsque ce plan ne modifie pas lui-même un

plan qui a lui-même fait l'objet d'une évaluation environnementale en vertu de la directive EES.

- 69 La position des parties défenderesses étatiques est que, dans des circonstances où la juridiction de céans a constaté que le plan directeur « n'est pas lui-même directement juridiquement contraignant » et qu'il « ne modifie pas formellement le plan d'aménagement », le plan directeur n'apporte pas de modification à un plan qui a lui-même fait l'objet d'une EES (c'est-à-dire le plan d'aménagement). Le plan directeur ne saurait davantage être considéré comme définissant le cadre dans lequel la mise en œuvre de projets pourra être autorisée à l'avenir au sens des principes énoncés dans la jurisprudence de la Cour interprétant l'article 3, paragraphe 2, sous a), de la directive EES.
- 70 La position de la partie intervenante est que, dans la mesure où le plan directeur contient un plan indicatif qui montre comment peut se faire l'aménagement des sites y afférents et qui, en particulier, montre la hauteur des bâtiments proposés sur ces sites, il est conforme aux lignes directrices relatives à l'aménagement urbain et à la hauteur des bâtiments publiées par le Minister for Housing, Planning and Local Government (ministre du Logement, de l'Aménagement du territoire et des Collectivités locales) (lesquelles ont fait l'objet d'une ESE). Le plan directeur ne limite pas le pouvoir discrétionnaire de l'autorité compétente dans l'examen d'une demande d'autorisation.
- 71 Je propose de répondre à la question par l'affirmative. L'objectif même du plan directeur est de définir le cadre des futures autorisations. Étant donné que le plan directeur est à la fois envisagé par le plan d'aménagement prévu par la loi et mentionné très clairement dans le rapport de l'inspecteur, et donc dans la procédure d'octroi même de l'autorisation en cause en l'espèce, il existe une relation suffisante entre le plan directeur et la définition d'un cadre pour de futures autorisations pour conclure qu'il relève de l'[article] 3, paragraphe 2, sous a). C'est d'autant plus vrai que le plan directeur envisage [davantage] de résultats modifiés en matière d'aménagement que le plan d'aménagement prévu par la loi, et que l'autorisation effectivement accordée reflète dans une certaine mesure ces résultats modifiés, plutôt que le plan d'aménagement formel prévu par la loi.
- 72 La raison pour laquelle cette question est déférée est qu'en cas de réponse négative, l'argument des requérants fondé sur la directive EES serait tenu en échec.

La quatrième question préjudicielle

- 73 La quatrième question est la suivante :

L'article 2, paragraphe 1, de la directive 2011/92/UE [a-t-il] pour effet d'empêcher l'autorité compétente de tenir compte, dans le processus d'évaluation des incidences sur l'environnement, de politiques gouvernementales obligatoires, en particulier celles qui ne sont pas fondées

exclusivement sur des critères environnementaux, s’agissant de politiques qui définissent, dans certaines circonstances, des situations où l’octroi d’un permis ne doit pas être exclu [?]

- 74 La position des requérants consiste, en substance, à répondre par l’affirmative et, en particulier, que l’[article] 2, paragraphe 1, de la directive 2011/92/UE [OMISSIS] a pour effet d’[empêcher] une autorité compétente [de tenir compte], dans le cadre du processus d’EIE, de politiques gouvernementales obligatoires qui ne sont pas fondées exclusivement sur des critères environnementaux.
- 75 La position de l’agence est que la directive EIE n’empêche pas l’autorité compétente de tenir compte, dans le processus d’EIE, de la politique gouvernementale relative à la hauteur de construction des bâtiments qui a elle-même fait l’objet d’une évaluation environnementale en vertu de la directive EES. Aucune exclusion de ce type ne figure dans le texte de l’article 2, paragraphe 1, ni ailleurs dans la directive EIE. L’évaluation des incidences notables sur l’environnement par l’autorité compétente repose sur des jugements liés à des valeurs et au contexte quant à ce qui est important, souhaitable ou acceptable au regard des changements déclenchés par le projet en question à la lumière des circonstances spécifiques de ce dernier.
- 76 La position des parties défenderesses étatiques est que la directive EIE ne s’oppose pas à ce que l’autorité compétente tienne compte, dans le cadre d’une procédure intégrée d’EIE menée parallèlement à d’autres évaluations pour statuer sur une demande d’autorisation, de la politique nationale d’aménagement du territoire en matière de hauteur des bâtiments (qui a elle-même fait l’objet d’une EES au titre de la directive 2001/42[CE]). Les SPPR contenues dans les lignes directrices adoptées en vertu de l’article 28, [paragraphe 1] quater, de la loi de 2000 sur l’aménagement du territoire et le développement (telle que modifiée) sont des exigences politiques ; elles ne déterminent pas l’issue d’une demande d’autorisation et n’ont pas la moindre incidence sur l’obligation de procéder à une EIE conformément à la partie X de la loi de 2000 sur l’aménagement du territoire et le développement (telle que modifiée). En outre, les lignes directrices en cause dans la présente affaire [OMISSIS] prévoient expressément que la SPPR 3 qui y figure est soumise aux exigences en matière d’évaluation environnementale le cas échéant requises par le droit de l’Union, y compris l’EIE, et la SPPR 3 n’est en aucun cas obligatoire dans sa formulation.
- 77 La position de la partie intervenante est qu’une autorité compétente a le droit de tenir compte des lignes directrices publiées par un État membre qui contiennent des critères de gestion de l’aménagement en ce qui concerne la hauteur des constructions résidentielles, qui ne sont pas en soi obligatoires ni susceptibles de déterminer le résultat de l’EIE, lorsque ces lignes directrices ont fait l’objet d’une EES aux fins de la directive 2001/42/CE.
- 78 Je propose de répondre à cette question par l’affirmative. L’objet et la finalité mêmes de la directive EIE est d’identifier les incidences sur l’environnement,

entendues au sens large, afin de permettre la formation d'un jugement objectif, fondé sur l'environnement, sur le point de savoir si ces incidences sont acceptables. Une disposition de droit interne qui impose que le processus de planification dans son ensemble[,] y compris le processus d'EIE[,] soit conforme à un instrument de politique (appelé « lignes directrices », mais [qui est] en réalité obligatoire) du gouvernement central, qui est fondé dans une large mesure sur des considérations sociales et économiques plutôt que sur des considérations purement environnementales, compromet cet objectif. Il est indifférent que l'instrument ministériel n'impose pas l'octroi d'un permis parce qu'il a une incidence sur le processus d'une manière telle qu'il est susceptible de créer ce résultat dans de nombreux cas tels que le cas d'espèce.

79 La raison pour laquelle cette question est déférée est qu'en cas de réponse affirmative, la législation nationale pertinente ne serait pas conforme au droit de l'Union, et que la décision prise conformément à cette législation serait invalide.

80 [OMISSIS] :

i). [OMISSIS]

ii). [OMISSIS]

[Répétition des questions énoncées aux points 49, 58, 66 et 73 ci-dessus]

ANNEXE – LIENS INTERNET

Le droit de l'Union

[OMISSIS]

La jurisprudence de l'Union

[OMISSIS]

Le droit international

[OMISSIS]

La législation nationale (et documents y afférents)

i) La loi de 2000 sur l'aménagement du territoire et le développement, telle que modifiée.

[OMISSIS]

ii) Le Local Government Act 2001 (loi de 2001 sur les collectivités locales), telle que modifiée.

[OMISSIS]

- vii) La loi de 2016 relative à l'urbanisme et à la construction de logements ainsi qu'aux baux d'habitation, telle que modifiée.

[OMISSIS]

- viii) Le plan d'aménagement de la ville de Dublin 2016-2022.

[OMISSIS]

- ix) Le plan directeur du conseil municipal de Dublin pour les terrains de Player Wills, du conseil municipal de Dublin et de Bailey Gibson (2017).

[OMISSIS]

- x) Les lignes directrices relatives à l'aménagement urbain et à la hauteur des bâtiments à l'intention des autorités d'aménagement du territoire (décembre 2018).

[OMISSIS]

La jurisprudence nationale

[OMISSIS]

- xii) Jugement (n° 1) dans l'affaire Kerins/An Bord Pleanala [2021] IEHC 369, [2021] 5 JIC 3102 (non publié, High Court, 31 mai 2021).

[OMISSIS]

- xiii) Jugement (n° 2) dans l'affaire Kerins/An Bord Pleanala [2021] IEHC 612, (non publié, High Court, 4 octobre 2021).

[OMISSIS]

[Ordonnance de procédure effectuant le renvoi et formulant à nouveau les questions exposées ci-dessus]

[Identité du greffier de la Haute Cour].

[Noms des représentants des parties]