

Affaire C-727/22

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

25 novembre 2022

Jurisdiction de renvoi :

Supreme Court (Irlande)

Date de la décision de renvoi :

24 novembre 2022

Partie requérante au pourvoi :

Friends of the Irish Environment CLG

Parties défenderesses au pourvoi :

Government of Ireland

Minister for Housing, Planning and Local Government

Ireland

Attorney General

SUPREME COURT (COUR SUPRÊME, IRLANDE)

[OMISSIS]

**RENOI PRÉJUDICIEL DEVANT LA COUR DE JUSTICE DE L'UNION
EUROPÉENNE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 267 DU TRAITÉ SUR
LE FONCTIONNEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE**

[OMISSIS]

[OMISSIS] [Composition de la juridiction]

DANS L'AFFAIRE

FRIENDS OF THE IRISH ENVIRONMENT CLG

PARTIE REQUÉRANTE

CONTRE

THE GOVERNMENT OF IRELAND

MINISTER FOR HOUSING

PLANNING AND LOCAL GOVERNMENT

IRELAND AND THE ATTORNEY GENERAL

PARTIES DÉFENDERESSES

**ORDONNANCE DU 24 NOVEMBRE 2022 PORTANT RENVOI
PRÉJUDICIEL À LA COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE
AU TITRE DE L'ARTICLE 267 TFUE**

Le présent pourvoi, formé par la requérante le 4 janvier 2022 contre le jugement du 26 novembre 2021 et l'ordonnance du 7 décembre 2021 de la Court of Appeal (Cour d'appel, Irlande) [OMISSIS], par lesquels celle-ci a rejeté l'appel interjeté par la requérante contre le jugement et l'ordonnance du 24 avril 2020 ainsi que contre l'ordonnance du 13 mai 2020 de la High Court (Haute Cour, Irlande) [OMISSIS], par lesquels celle-ci a rejeté la demande introduite par la requérante le 16 mai 2018 visant à obtenir des ordonnances de certiorari, par voie de demande de contrôle juridictionnel, aux fins de l'annulation de la décision prise par le Government of Ireland (gouvernement irlandais) du 16 février 2018, réaffirmée par une décision ultérieure du 29 mai 2018, portant adoption du National Planning Framework (cadre national de planification, ci-après le « NPF ») et du National Development Plan (plan de développement national, ci-après le « NDP ») ainsi que d'autres mesures connexes, tend à l'annulation du jugement et de l'ordonnance ci-dessus mentionnés pour les motifs exposés dans le pourvoi, qui a fait l'objet d'une audience devant la juridiction de céans les 18 et 19 juillet 2022.

[OMISSIS]

[OMISSIS] [Éléments de procédure nationale]

La juridiction de céans considère [OMISSIS] que la solution des aspects litigieux entre les parties dans le cadre de la présente demande soulève des questions concernant l'interprétation correcte de certaines dispositions du droit de l'Union européenne, notamment l'interprétation des dispositions de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil, du 27 juin 2001, relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (JO 2001, L 197, p. 30)

LA JURIDICTION DE CÉANS A DÉCIDÉ DE SAISIR la Cour de justice de l'Union européenne, conformément à l'article 267 TFUE [OMISSIS], des questions préjudicielles suivantes :

1) Convient-il d'interpréter l'article 2, sous a), de la directive 2001/42, lu conjointement avec l'article 3, paragraphe 2, sous a), de ladite directive, en ce sens qu'une mesure que l'exécutif d'un État membre n'a adoptée ni en vertu d'une obligation légale ou administrative ni sur la base d'une mesure réglementaire, administrative ou législative, est susceptible de constituer un plan ou un programme visé par ladite directive lorsque le plan ou le programme ainsi adopté définit un cadre dans lequel la réalisation de certains projets pourra être autorisée ou refusée à l'avenir et satisfait ainsi au critère de l'article 3, paragraphe 2, de ladite directive ?

2 a) Convient-il d'interpréter l'article 3, paragraphe 1, de la directive 2001/42, lu conjointement avec l'article 3, paragraphes 8 et 9, de ladite directive, en ce sens qu'un plan ou un programme qui contient des règles spécifiques, bien que qualifiées d'« indicatives », pour l'allocation de fonds destinés à la réalisation de certains projets d'infrastructure, en vue de soutenir la stratégie d'aménagement du territoire prévue par un autre plan, qui constitue lui-même la base d'une stratégie future d'aménagement du territoire, est lui-même susceptible de constituer un plan ou un programme au sens de la directive 2001/42 ?

2 b) En cas de réponse affirmative à la question 2 a), le fait qu'un plan a pour objectif d'allouer des ressources signifie-t-il qu'il doit être assimilé à un plan budgétaire au sens de l'article 3, paragraphe 8, de la directive 2001/42 ?

3 a) Convient-il d'interpréter l'article 5 de la directive 2001/42, lu conjointement avec l'annexe I de ladite directive, en ce sens que, lorsqu'une évaluation environnementale est requise en vertu de l'article 3, paragraphe 1, de la directive 2001/42, il convient, dans le rapport sur les incidences environnementales prévu à l'article 5 de ladite directive, lorsque des solutions de substitution raisonnables par rapport à une option privilégiée sont identifiées, de procéder sur une base comparable à une évaluation de l'option privilégiée et des solutions de substitution raisonnables ?

3 b) En cas de réponse affirmative à la question 3 a), l'exigence posée par la directive 2001/42 est-elle satisfaite lorsque les solutions de substitution raisonnables sont évaluées sur une base comparable préalablement au choix de l'option privilégiée mais que, par la suite, c'est uniquement au regard de l'option privilégiée que le projet de plan ou de programme est évalué et qu'ensuite une évaluation stratégique de l'impact sur l'environnement (ESIE) est effectuée de manière plus approfondie ?

LA JURIDICTION DE RENVOI ORDONNE EN OUTRE de sursoir à statuer sur le pourvoi jusqu'à ce que la Cour de justice de l'Union européenne se soit

prononcée à titre préjudiciel sur les questions ci-dessus mentionnées ou jusqu'à nouvel ordre.

[OMISSIS]

[OMISSIS] [Signatures]

[OMISSIS]

THE SUPREME COURT (COUR SUPRÊME)

[OMISSIS]

[OMISSIS] [Composition de la juridiction et reprise des parties]

Ordonnance de renvoi du 24 novembre 2022

- 1 Par son arrêt du 9 novembre 2022 [OMISSIS], la Supreme Court (Cour suprême) a décidé, en application de l'article 267 TFUE, de saisir la Cour de trois questions relatives à l'interprétation de [OMISSIS] [la directive 2001/42], transposée en droit irlandais par le Statutory Instrument (acte réglementaire, ci-après le « SI ») 435/2004 The European Communities (Environmental Assessment of Certain Plans and Programmes) Regulations 2004 [loi n° 435/2004 transposant la réglementation des Communautés européennes en matière d'évaluation des incidences environnementales de certains plans et programmes] et par le SI 200/2011 The European Communities (Environmental Assessment of Certain Plans and Programmes) (Amendment) Regulations 2011 [loi modificative n° 200/2011 transposant la réglementation des Communautés européennes en matière d'évaluation des incidences environnementales de certains plans et programmes].
- 2 La demande s'inscrit dans le cadre d'un pourvoi dirigé contre les deux branches du Project Ireland 2040, adopté par le gouvernement irlandais le 16 février 2018 et « confirmé » par une décision ultérieure du gouvernement, du 29 mai 2018. Le Project Ireland comprend deux plans, le NPF et le NDP.
- 3 Par son pourvoi, la requérante conteste la validité de l'adoption des deux plans car elle estime que les exigences de la directive 2001/42 n'ont pas été respectées. S'agissant du NPF, la requérante fait valoir que les solutions de substitution raisonnables ont fait l'objet d'un traitement insuffisant par rapport aux exigences de ladite directive.
- 4 La question préalable qui se pose logiquement est celle de savoir si le NPF et/ou le NDP constituent « un plan ou un programme » au sens de la directive 2001/42 ou un plan ou un programme qui relève du champ d'application de ladite directive. Les parties défenderesses font valoir que, même si le NPF a fait l'objet d'une évaluation aux fins de la directive 2001/42, cette évaluation n'a pas été effectuée en vertu d'une obligation juridique. Elles soutiennent par ailleurs que,

par sa nature de « politique budgétaire », le NDP est exclu du champ d'application de la directive 2001/42 en vertu de l'article 3, paragraphe 7, de celle-ci.

- 5 Dans son avant-propos, le Project Ireland 2040 est décrit comme visant à établir un plan unifié et cohérent pour l'affectation et le développement des sols au sein du pays et [OMISSIS] la High Court (Haute Cour) [OMISSIS] l'a décrit comme étant une « stratégie d'aménagement du territoire à l'échelle globale formulant des objectifs généraux de développement du pays pour la période allant jusqu'à 2040 ».
- 6 Dans son avant-propos, le NPF est décrit comme étant « un cadre de planification aux fins de l'orientation des investissements en matière de développement au cours des prochaines années » et comme définissant « des objectifs nationaux et des principes clés qui donneront lieu à des plans plus détaillés et plus précis ». Ce plan ne prévoit pas expressément tous les détails pour l'ensemble du territoire national mais « permet à chaque région de jouer le rôle principal dans la planification et le développement de ses communautés » et contient « un ensemble d'objectifs nationaux et de principes clés qui donneront lieu à des plans plus détaillés et plus précis ». Dans cet avant-propos, il est également indiqué que le NDP est un document qui « va de pair » avec le NPF, et le NDP est décrit comme étant une « stratégie sur dix ans en matière d'investissements de capitaux publics pour un montant de près de 116 milliards d'euros ».
- 7 Le projet de NPF, accompagné du rapport sur les incidences environnementales élaboré dans le cadre de l'ESIE par RPS Consultants, a été publié le 26 septembre 2017.
- 8 Le NPF a été publié conjointement au NDP, un plan d'investissement destiné à assurer et à en soutenir la mise en œuvre par l'investissement de capitaux, dont une partie consistait en un fonds dédié de réhabilitation et de développement des zones urbaines et rurales d'un montant de 3 milliards d'euros, ce plan définissant la manière dont le financement sera mis à disposition aux fins de la mise en œuvre de certains projets considérés comme essentiels pour atteindre les résultats stratégiques recensés dans le NPF. Le NDP recense les importants travaux d'infrastructure qu'il propose de financer, tels que les infrastructures ferroviaires, routières et aéroportuaires. Il n'aborde pas les questions relatives à la planification ou au développement.

La première problématique et la conclusion de la juridiction de céans : le NPF

- 9 Pour qu'une évaluation soit requise au titre de la directive 2001/42, un plan ou un programme doit remplir les exigences de seuil prévues à l'article 2, sous a), de ladite directive. Les arguments présentés devant la juridiction de céans portaient sur le point de savoir si le NPF constituait un plan ou un programme

« [élaboré] et/ou [adopté] par une autorité au niveau national, régional ou local ou élaboré par une autorité en vue de [son] adoption par le parlement

ou par le gouvernement, par le biais d'une procédure législative, et [exigé] par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives ; »

- 10** Dès lors que le NPF a été identifié comme devant faire l'objet d'une évaluation au titre de la 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), il a été admis qu'il remplissait les exigences de l'article 3, paragraphe 2, sous b), de la directive 2001/42. Les parties défenderesses soutiennent que le NPF ne relève pas de la directive 2001/42 et ce au motif qu'il ne s'agit pas d'un plan ou d'un programme visé à l'article 2, sous a), de ladite directive.
- 11** La juridiction de céans a constaté que le NPF avait été adopté par décision du gouvernement en vertu du pouvoir qui lui est conféré par l'article 28.2 de la Constitution. Il s'agit d'un pouvoir autonome et auto-exécutoire, dont l'exercice ne dépend en aucun cas d'une autorisation légale et pour lequel aucune mesure législative n'est requise. La juridiction de céans a estimé qu'à tout le moins au regard du simple libellé de la directive 2001/42, un document de ce type, élaboré par le gouvernement, ne saurait être considéré comme relevant de l'article 2, sous a), de ladite directive.
- 12** La juridiction de céans a ensuite constaté que l'adoption du NPF n'était régie par aucune disposition législative ou réglementaire et qu'il n'existe pas non plus de disposition législative, réglementaire ou administrative relative aux personnes habilitées à adopter un tel plan et à la procédure d'élaboration de la mesure, à l'exception des procédures qui en exigent la publication lorsque le plan a été adopté.
- 13** On pourrait certes considérer que, par conséquent, le NPF a été élaboré ou adopté par une autorité au niveau national au sens de l'article 2, sous a), quatrième et cinquième lignes, de la directive 2001/42, le gouvernement étant, à l'évidence, une autorité de ce type. Toutefois, compte tenu du caractère autonome du pouvoir exécutif conféré au gouvernement par l'article 28.2 de la Constitution, on ne peut aucunement considérer que l'élaboration ou l'adoption du NPF était « exigée par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives », même en tenant compte de l'interprétation large du terme « exigé » qu'a retenu la Cour dans les arrêts du 25 juin 2020, *A e.a. (Éoliennes à Aalter et à Nevele)* (C-24/19, EU:C:2020:503), et du 22 février 2022, *Bund Naturschutz in Bayern* (C-300/20, EU:C:2022:102). En particulier, il n'y a, en l'espèce, aucune « base juridique particulière autorisant les autorités compétentes à procéder à son adoption, même si cette adoption ne revêt pas un caractère obligatoire » (voir arrêt du 22 février 2022, *Bund Naturschutz in Bayern*, C-300/20, EU:C:2022:102, point 37).
- 14** La juridiction de céans relève néanmoins que, selon les termes de l'arrêt du 22 février 2022, *Bund Naturschutz in Bayern* (C-300/20, EU:C:2022:102), on pourrait considérer que la « base juridique » sur laquelle le NPF a été adopté est le

pouvoir exécutif que le gouvernement agissant collectivement tire de la Constitution.

- 15 La juridiction de céans constate ensuite que le NPF est destiné à exercer une influence sur certains critères d'octroi de l'autorisation de réaliser des projets pris individuellement et que, en vertu de certaines dispositions législatives, les autorités locales doivent tenir compte des dispositions du NPF lorsqu'elles adoptent un plan d'aménagement ou un plan local qui aura une incidence sur la décision qui sera prise au niveau local sur la demande tendant à autoriser la réalisation de certains projets. La juridiction de céans considère donc que le NPF aura indubitablement une incidence sur les décisions qui seront prises à l'avenir et a vocation à avoir une telle incidence.
- 16 La juridiction de céans constate que le NPF est un document-cadre, notamment si l'on tient compte de sa finalité et de ses effets. Dans ce document, des choix ont été faits en ce qui concerne l'opportunité, par exemple, de construire des habitations particulières le long des routes rurales, ainsi qu'aux fins de la stratégie générale d'affectation des sols en matière de logement. En définitive, ce cadre exerce une influence sur les choix effectués aux niveaux régional et local ainsi que sur l'octroi d'autorisations de réaliser certains projets. Certaines autres options, telles que le développement de nouvelles villes ou de grandes agglomérations ou encore le développement de couloirs vers les régions, sont exclues par les choix qui y ont été faits à un niveau élevé.
- 17 La juridiction de céans est consciente que le fait de déterminer si l'adoption d'un plan ou d'un programme est « required » (exigée) ne doit pas être interprété comme étant une mesure interne, mais doit, en réalité, se voir reconnaître une signification autonome en droit de l'Union. Dans sa jurisprudence, la Cour privilégie une interprétation large du champ d'application de la directive 2001/42, ce qui suggère que le terme n'a pas une signification normative, ce que l'on pourrait être porté à considérer dans le cadre d'une interprétation littérale de ce terme en langue anglaise, mais qu'il s'apparente plutôt au terme « regulated » (réglementé).
- 18 La juridiction de céans admet que le fait que le NPF a été adopté sur une base volontaire n'est pas déterminant car un tel critère ne couvrirait pas la diversité des situations ni l'hétérogénéité des pratiques des autorités nationales. La juridiction de céans n'ignore pas non plus qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour que celle-ci n'adopte pas une conception étroite du terme « exigé » figurant à l'article 2, sous a), deuxième tiret, de la directive 2001/42, et que ce terme ne saurait être compris comme s'il s'agissait d'une disposition nationale adoptée sur la base d'une obligation juridique.
- 19 Compte tenu de l'interprétation extensive de l'article 2, sous a), de la directive 2001/42 à laquelle la Cour a déjà procédé dans les arrêts du 25 juin 2020, A e.a. (Éoliennes à Aalter et à Nevele) (C 24/19, EU:C:2020:503), et du 22 février 2022, Bund Naturschutz in Bayern (C 300/20, EU:C:2022:102), on ne saurait

totalemment exclure la possibilité que la Cour adopte un point de vue différent à l'égard de cette formulation (« exigés par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives ») bien que, en droit constitutionnel national, le pouvoir exécutif du gouvernement, en l'occurrence le pouvoir de planifier le futur développement, qui découle de la Constitution, ne saurait être considéré comme étant de nature législative, réglementaire ou administrative.

- 20 La juridiction de céans est une juridiction de dernière instance aux fins de l'article 267, troisième alinéa, TFUE. Compte tenu de l'arrêt rendu par la Cour le 6 octobre 2021 dans l'affaire *Conorzio Italian Management et Catania Multiservizi* (C-561/19, EU:C:2021:799, point 51) en ce qui concerne l'étendue de cette obligation, la juridiction de céans n'est pas en mesure d'affirmer que la problématique dont elle est saisie est claire au point qu'elle pourrait aisément parvenir à sa propre conclusion sur ce point.
- 21 La juridiction de céans estime que la réponse à la question du champ d'application de la directive 2001/42 ne relève pas de l'acte clair, notamment à la lumière de la finalité de la directive 2001/42 considérée conjointement aux principes figurant à l'article 37 de la charte des droits fondamentaux, qui préconisent un niveau élevé de protection de l'environnement ainsi que l'amélioration de la qualité de l'environnement et les principes du développement durable.
- 22 La Cour n'a pas encore déterminé l'approche correcte du champ d'application de la directive 2001/42 lorsqu'un plan ou un programme est adopté par la branche exécutive de l'État en l'absence de toute exigence législative ou réglementaire quant à son adoption, mais que ledit plan ou programme a vocation à avoir et aura, en vertu de dispositions législatives nationales, potentiellement une importance, ultérieurement, sur les décisions prises au niveau local et régional ainsi que sur l'autorisation de réaliser un projet spécifique. La juridiction de céans relève que la Cour préconise une interprétation large, mais cette approche n'apporte pas de réponse claire à cette question au regard du recours généralisé aux pouvoirs exécutifs du gouvernement en vue de planifier le développement futur du pays.
- 23 La juridiction se propose dès lors de formuler la première question de la manière suivante :

[OMISSIS] [Reprise de la première question]

La deuxième problématique et la conclusion de la juridiction de céans : le NDP

- 24 Le NDP énonce comme objectif de fixer les « priorités d'investissement qui sous-tendent la mise en œuvre fructueuse du NPF », se définit comme un « plan budgétaire et financier » et prévoit expressément qu'il ne fait pas partie d'un processus matériel de planification mais qu'il est « pleinement intégré à l'approche adoptée dans le NPF aux fins de l'aménagement du territoire », puisqu'il définit la manière dont le financement sera mis à disposition aux fins de

la réalisation de certains projets considérés comme essentiels pour atteindre les résultats stratégiques recensés dans le NPF.

- 25 Le NDP recense les importants travaux d'infrastructure qu'il propose de financer, tels que les infrastructures ferroviaires, routières et aéroportuaires.
- 26 Les parties ont accepté d'inclure dans le pourvoi la question distincte qui est de savoir si le NDP relève ou non du champ d'application de la directive 2001/42 dès lors qu'il s'agit d'un plan budgétaire. La High Court (Haute Cour) et la Court of Appeal (Cour d'appel) ont considéré que le NDP relevait clairement des dérogations prévues par la directive 2001/42 et qu'il ne s'agissait pas d'un plan ou d'un programme relevant de ladite directive.
- 27 La question qui se pose est celle de savoir si, compte tenu du fait que le NDP prévoit, dans certains cas, des dispositions tout à fait spécifiques en vue de soutenir la réalisation de certains objectifs stratégiques recensés dans le NPF au moyen d'une allocation dite « indicative » de ressources aux fins de la réalisation de projets d'infrastructure à grande échelle, tous expressément déterminés comme étant compatibles avec les objectifs du NPF et comme soutenant ces objectifs, le NDP doit faire l'objet d'une évaluation conformément à la directive 2001/42. Les plans sont liés et définissent ensemble un cadre, notamment en matière d'infrastructures de transport, aux fins de la mise en œuvre de la stratégie d'aménagement du territoire prévue dans le NPF.
- 28 La requérante affirme que, bien que le NDP soit décrit comme un budget ou un plan financier et que, pour cette raison, il ne relèverait pas de la directive 2001/42, il aurait dû faire l'objet d'une évaluation au titre de ladite directive parce qu'il a été élaboré avec le NPF, l'un faisant référence à l'autre et inversement, et qu'il s'agit d'un plan destiné à permettre la réalisation des infrastructures décrites dans le NPF. La requérante soutient en outre que, étant donné que le NDP opère des choix stratégiques en ce qui concerne les types de projets, la route étant, par exemple, préférée au rail en termes de connectivité, et qu'il prévoit l'allocation de ressources pour atteindre cet objectif, le NDP a pour effet d'exclure une allocation alternative des ressources pour les développements stratégiques. La requérante soutient que le degré d'intégration avec le NPF implique que le NDP ne saurait être traité comme un plan budgétaire autonome et qu'il complète le NPF sur des aspects importants.
- 29 Les parties défenderesses affirment que, compte tenu du fait qu'il n'existe aucune disposition législative ou réglementaire prescrivant l'élaboration et l'adoption du NDP, il ne saurait s'agir d'un plan ou d'un programme aux fins de la directive 2001/42. Elles soutiennent également qu'il s'agit d'un plan purement budgétaire et que, par conséquent, il est exclu du champ d'application de la directive 2001/42 en vertu de l'article 3, paragraphe 8, de ladite directive.
- 30 La Court of Appeal (Cour d'appel) a considéré que le NDP ne relevait pas du champ d'application de la directive 2001/42 parce qu'il ne répondait pas aux

exigences de l'article 3 de ladite directive et parce qu'il s'agissait d'un plan budgétaire. Elle n'a pas abordé la question qui se pose à présent, qui est celle de savoir si l'éventail des projets spécifiquement recensés, y compris des projets routiers spécifiques, de nouveaux aménagements routiers ou des routes rurales améliorées ou modernisées, qui n'étaient pas recensés dans le NPF, doivent être soumis à une évaluation environnementale. La Court of Appeal a relevé que ces projets doivent tous, en tout état de cause, faire individuellement l'objet du processus de planification, d'une évaluation appropriée et d'une évaluation des incidences environnementales ainsi que d'une évaluation portant sur les habitats pour la flore et la faune protégées, comme l'exige déjà le droit de l'Union.

- 31** La question de savoir si le NDP est un plan budgétaire et est, par conséquent, exclu du champ d'application de la directive 2001/42 en vertu de l'article 3, paragraphes 8 et 9, de ladite directive, est une question distincte de la question soulevée ci-dessus et la juridiction de céans a relevé que, dans l'affaire C-300/20, *Bund Naturschutz in Bayern*, la Cour a indiqué que l'exigence posée à l'article 3, paragraphe 2, sous a), de la directive 2001/42 :

« [...] doit donc être considérée comme remplie lorsque ce plan ou ce programme établit un ensemble significatif de critères et de modalités pour l'autorisation et la mise en œuvre d'un ou de plusieurs de ces projets, 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 ».

- 32** Étant donné que le NDP prévoit l'allocation de ressources aux fins de la mise en œuvre de projets spécifiques d'infrastructure, plus particulièrement de projets routiers recensés ainsi que de la modernisation de projets ferroviaires existants, il s'agit de déterminer si le NDP établit des critères ainsi que des règles détaillées en vue de l'octroi d'une autorisation pour ces projets et de leur réalisation.
- 33** Certes, le NDP n'établit pas un cadre contraignant ou limitatif pour la décision d'autoriser ou non la mise en œuvre de certains projets, mais il prévoit des règles expresses et spécifiques, en ce qui concerne les réseaux routiers ainsi que la mise à niveau du réseau ferroviaire, qui sont détaillées dans le plan et, dans cette mesure, il évince les autorisations ou les accords nécessaires à la réalisation ultérieure de projets qui dépendront de l'existence et de l'emplacement de ces routes recensées qui, bien que sur une carte à petite échelle, sont néanmoins identifiées en termes d'emplacement et de tracé général. On ne saurait affirmer que le NDP fixe des règles et des critères, tout au plus établit-il un cadre général qui serait susceptible, à terme, d'exercer des limites sur le lieu de la mise en œuvre ou sur des paramètres précis de certains projets.
- 34** L'approche correcte qu'il convient d'adopter en ce qui concerne cette question sera probablement influencée par la réponse à la demande de clarification concernant le champ d'application de la directive 2001/42, mais l'autre question qui se pose en ce qui concerne le NDP est celle de savoir si le fait qu'il a été

adopté afin de soutenir le NPF suffit pour le traiter comme un plan ou un programme devant lui-même être soumis à une évaluation environnementale stratégique, bien qu'il s'agisse d'un plan conçu comme un plan budgétaire ou financier.

- 35 La juridiction de céans demande des éclaircissements afin de l'aider à répondre à cette question supplémentaire – la réponse à cette question ne relevant pas de l'acte clair – qui porte sur le chevauchement ou l'interconnexion entre les deux plans, c'est-à-dire qui vise à déterminer si un plan ou un programme qui prévoit spécifiquement l'allocation de fonds à la réalisation de certains projets d'infrastructures, en vue de soutenir la stratégie d'aménagement du territoire prévue par un autre plan, est lui-même susceptible d'être un plan ou un programme au sens de la directive 2001/42 ou si le fait qu'un plan a pour objectif l'allocation de ressources signifie que ce plan doit être traité comme un plan budgétaire au sens de l'article 3, paragraphe 8, de ladite directive.
- 36 Par conséquent, la juridiction de céans propose de poser une deuxième question formulée de la manière suivante :

[OMISSIS]

[OMISSIS] [Reprise de la deuxième question]

La troisième problématique et la conclusion de la juridiction de céans : l'évaluation des solutions de substitution

- 37 La deuxième branche du pourvoi porte sur la méthodologie appliquée par les parties défenderesses aux fins de l'évaluation du NPF et sur la question de savoir si cette méthodologie est conforme, le cas échéant, à l'approche prévue à l'article 5, paragraphe 1, et à l'annexe I de la directive 2001/42.
- 38 Une évaluation environnementale a été effectuée au chapitre 7 de l'« Évaluation stratégique de l'impact sur l'environnement – rapport sur les incidences environnementales – Irlande 2040 : le NPF » (ci-après le « rapport sur les incidences environnementales »), dans laquelle ont été identifiées cinq solutions de substitution raisonnables pour un cadre stratégique global de planification. Conformément à l'article 5, paragraphe 1, de la directive 2001/42, chacune de ces cinq solutions de substitution raisonnables devait être identifiée, décrite et évaluée.
- 39 Les options ont ensuite été évaluées dans le cadre d'une matrice qui utilisait les indicateurs positifs et négatifs pour chacune des six options. L'approche privilégiée était l'approche de croissance territoriale à l'échelle globale, car elle assurait la cohérence régionale, la concentration vers les villes et certaines agglomérations de taille importante sur le plan régional, une maîtrise de la croissance et une réduction de l'étalement urbain, ainsi que la réalisation d'infrastructures les unes après les autres, certaines infrastructures essentielles étant mises en place afin de promouvoir les investissements. Les raisons qui ont

conduit à choisir cette option ont été expliquées dans le rapport sur les incidences environnementales.

- 40** Au chapitre 8, l'option privilégiée a été traitée de manière assez détaillée et ses éventuelles incidences environnementales ont fait l'objet d'une évaluation, tandis que le chapitre 9 traite des éventuelles mesures d'atténuation afin de compenser toute incidence négative notable que l'adoption de cette option pourrait avoir sur l'environnement.
- 41** La question relative à l'évaluation des solutions de substitution raisonnables, abordée dans le cadre du pourvoi formé devant la juridiction de céans, vise à déterminer si les solutions de substitution raisonnables ont été suffisamment identifiées, décrites et évaluées sur une base correcte par rapport à l'analyse effectuée à l'égard de l'option privilégiée. La Court of Appeal (Cour d'appel) a conclu que l'évaluation répondait aux exigences de la directive 2001/42.
- 42** La requérante soutient que, dès lors qu'un certain nombre d'options ont été expressément jugées comme étant raisonnables, elles devaient être évaluées au même niveau et sur la même base que l'option privilégiée, et que c'est de cette manière qu'il convient d'effectuer une évaluation que la requérante qualifie de « comparable ». La requérante fait valoir que les cinq solutions de substitution raisonnables devaient toutes être évaluées avec la même rigueur et sur une base équivalente à celle sur laquelle l'option privilégiée a été évaluée, et qu'il s'agit là de l'approche qui correspond à celle prescrite par l'article 5, paragraphe 1, de la directive 2001/42 et des mesures correctes permettant de comparer valablement ces solutions.
- 43** En procédant à une simple analyse quantitative, la requérante souligne que les 57 pages de texte que comporte le chapitre 8, qui incluent l'analyse de l'option privilégiée, n'ont rien à voir avec le bref exposé narratif et les simples matrices employées au chapitre 7 pour évaluer et décrire les solutions de substitution raisonnables.
- 44** Les parties défenderesses plaident pour une approche itérative qui veut que, s'il est effectivement nécessaire d'effectuer une évaluation des solutions de substitution raisonnables et de l'option privilégiée, la rigueur de cette évaluation dépendra de l'étape du processus au cours de laquelle elle est effectuée. Les parties défenderesses soutiennent que les incidences notables sur l'environnement que pourrait vraisemblablement avoir le projet de plan doivent faire l'objet d'une évaluation rigoureuse, mais que, s'agissant des solutions de substitution raisonnables, un contrôle moins rigoureux est approprié et que c'est ce qui ressort du fait que les autres solutions sont écartées à différentes étapes du processus. Les parties défenderesses soutiennent que, dès lors que cinq options avaient été identifiées comme étant des solutions de substitution raisonnables, il suffisait d'appliquer un certain degré d'appréciation à chacune d'entre elles et que la directive 2001/42 n'excluait pas que l'option privilégiée fasse l'objet d'un examen plus rigoureux une fois identifiée. Les parties défenderesses font valoir que

l'article 3, paragraphe 2, de la directive 2001/42 prévoit expressément que c'est le projet de plan qui doit faire l'objet d'une évaluation complète en termes d'incidences sur l'environnement et que cela n'implique pas que l'ensemble des solutions de substitution raisonnables, considérées comme d'autres moyens potentiels d'atteindre les objectifs stratégiques prévus par le plan, doivent faire l'objet d'un traitement identique à celui appliqué à l'option privilégiée.

- 45** Les parties défenderesses suggèrent qu'il convient par conséquent d'appliquer l'examen le plus rigoureux à l'option privilégiée, à l'égard de laquelle une « évaluation complète » est requise, et que c'est ce qui ressort clairement du fait que l'évaluation stratégique de l'impact sur l'environnement est un processus qui implique, tout d'abord, d'évaluer des solutions de substitution raisonnables et, ensuite, de comparer celles-ci entre elles afin d'aboutir à une option privilégiée et que c'est à ce stade qu'il convient d'effectuer une évaluation complète des incidences notables probables de cette option sur l'environnement.
- 46** Cette différence d'approche revêt une certaine importance, en ce que, dans le rapport sur les incidences environnementales publié avec le projet de NPF et soumis à une large consultation, il a été procédé à un examen plus approfondi et plus détaillé pour l'option privilégiée que pour les cinq solutions de substitution jugées raisonnables dans le cadre du processus.
- 47** Après avoir examiné le texte de la directive 2001/42, les lignes directrices de la Commission (intitulées « Mise en œuvre de la directive 2001/42/CE relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement ») ainsi que certaines décisions des juridictions d'Angleterre et du Pays de Galles, la juridiction de céans considère que, bien que la directive prévoie une approche itérative du choix des solutions de substitution, la méthodologie qu'il convient d'appliquer à la description et à l'évaluation des autres solutions et de l'option privilégiée, et notamment le point de savoir si les solutions de substitution raisonnables doivent faire l'objet d'une évaluation identique ou largement similaire ou comparable à celle dont l'option privilégiée fait l'objet, ne relèvent pas de l'acte clair.
- 48** La juridiction de céans se réfère à la finalité de la directive 2001/42 ainsi qu'au rôle essentiel que joue, dans le processus décisionnel, une consultation publique informée en ce qui concerne le choix de l'option privilégiée, le rapport sur les incidences environnementales visant à contribuer à des solutions plus durables dans la prise de décisions. La juridiction de céans estime que, puisque l'évaluation environnementale doit être effectuée au cours de l'élaboration du plan ou du programme et avant qu'il ne soit adopté, conformément à l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2001/42, on pourrait en déduire qu'il convient d'effectuer une analyse comparable des solutions de substitution jugées raisonnables afin que les personnes consultées puissent procéder à un examen éclairé de l'option privilégiée.

- 49** La juridiction de céans relève également que, si les exigences en matière d'évaluation et de consultation sont lues conjointement à la Convention d'Aarhus (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), il peut être soutenu que la consultation ne saurait se dérouler, ou du moins se dérouler correctement, que si les solutions de substitution jugées raisonnables font l'objet d'une évaluation suffisamment rigoureuse et d'un contrôle largement similaire à celui dont l'option privilégiée fait l'objet, afin que les incidences probables de l'option privilégiée sur l'environnement puissent être examinées et interprétées correctement, à la lumière des informations sur les incidences probables sur l'environnement des solutions de substitution raisonnables susceptibles d'atteindre le même objectif stratégique général. À cet égard, les parties défenderesses ont fait valoir que cette approche de l'évaluation pourrait nécessiter l'élaboration de plusieurs plans, ce qui pourrait avoir des conséquences pratiques importantes pour les autorités chargées de l'élaboration des plans.
- 50** La juridiction de céans ajoutera que l'on pourrait soutenir que l'élaboration, avant la fin du processus de consultation et avant l'adoption définitive d'un plan, d'une analyse plus détaillée de l'option privilégiée est susceptible d'exercer une sorte de force centrifuge en faveur de cette option privilégiée, à un stade trop avancé du processus. Les observations des personnes consultées pourraient être et seraient peut-être systématiquement plus ciblées et plus claires en ce qui concerne l'option privilégiée, au sujet de laquelle on disposerait d'informations plus détaillées en termes d'incidences probables sur l'environnement.
- 51** On peut également se demander si l'approche défendue par la requérante est réaliste et réalisable et si elle n'imposerait pas des obligations impraticables dont la mise en œuvre entraînerait une charge financière injustifiée.
- 52** La juridiction de céans relève, d'un autre côté, que le simple libellé de l'article 3, paragraphe 1, de la directive 2001/42, qui exige qu'une évaluation environnementale soit effectuée, conformément aux articles 4 à 9 de ladite directive, pour les plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, pourrait porter à conclure que l'obligation d'effectuer une évaluation stratégique environnementale complète ne peut s'appliquer qu'à un plan ou à un programme, c'est-à-dire une fois que l'option privilégiée a été examinée et identifiée ce plan ou ce programme.
- 53** Le libellé de la directive 2001/42 n'apporte pas de réponse, la simple lecture de cette disposition pouvant suggérer qu'une évaluation stratégique environnementale doit être effectuée pour un projet de plan, mais ce qui n'est pas clair, c'est la question de savoir si une évaluation avec un niveau de détail particulier est requise pour toutes les solutions de substitution raisonnables potentielles identifiées dans un projet de plan soumis à consultation avant qu'un plan ne soit définitivement adopté. Il est également difficile de déterminer si une évaluation plus rigoureuse de l'option privilégiée que des solutions de substitution

raisonnables est appropriée, ou si une telle évaluation plus rigoureusement est au contraire superflue.

- 54** Par conséquent, la juridiction de céans propose de poser une troisième question formulée de la manière suivante :

[OMISSIS]

[OMISSIS] [Reprise de la troisième question]

DOCUMENT DE TRAVAIL