

Version anonymisée

Traduction

C-535/18 – 1

Affaire C-535/18

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

16. août 2018

Juridiction de renvoi :

Bundesverwaltungsgericht (Deutschland)

Date de la décision de renvoi :

25. avril 2018

Partie requérante :

IL et douze autres requérants

Partie défenderesse :

Land Nordrhein-Westfalen

BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

ORDONNANCE

[omissis]

Dans le contentieux administratif opposant

1. IL, [omissis] Bielefeld,
2. JK, [omissis] Bielefeld,
3. KJ, [omissis] Bielefeld,
4. LI, [omissis] Bielefeld,
5. NG, [omissis] Bielefeld,

6. MH, [omissis] Bielefeld,
7. OF, [omissis] Bielefeld,
8. PE, [omissis] Bielefeld,
9. la communauté des héritiers de QD, composée de RC et SB, [omissis] Bielefeld,
10. TA, [omissis] Bielefeld,
11. UZ, [omissis] Bielefeld, [**Or. 2**]
12. VY, [omissis] Bielefeld,
13. [...],
14. WX, [omissis] Bielefeld,

requérants,

[omissis]

contre

[le Land de Rhénanie du Nord – Westphalie (Land Nordrhein-Westfalen)] [omissis]

partie demanderesse,

la 9^{ème} chambre du Bundesverwaltungsgericht (Cour administrative fédérale, Allemagne)

a, le 25 avril 2018,

[omissis]

ordonné ce qui suit :

La procédure devant le Bundesverwaltungsgericht (Cour administrative fédérale) est suspendue.

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

1. Convient-il d'interpréter l'article 11, paragraphe 1, sous b), de la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil, du 13 décembre 2011, concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement – ci-après : la directive EIE – en ce sens [**Or. 3**] qu'est compatible avec ce dernier une

disposition du droit national en vertu de laquelle un requérant qui n'a pas la qualité d'association environnementale agréée n'est admis à demander l'annulation d'une décision pour vice de procédure que lorsque ledit vice de procédure a privé ce même requérant de la faculté – prescrite par la loi - de participer au processus décisionnel ?

2. a) Convient-il d'interpréter l'article 4, paragraphe 1, sous a, points i à iii, de la directive 2000/60 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, modifiée en dernier ressort par l'article 1 de la directive 2014/101/UE de la Commission du 30 octobre 2014 (JO 2014, L 311, p. 32) – ci-après : la directive-cadre sur l'eau (DCE) – en ce sens qu'il contient non seulement des critères de contrôle relevant du droit matériel mais aussi, en sus, des prescriptions concernant la procédure d'autorisation administrative ?

b) Si la question sous a) appelle une réponse affirmative :

La participation du public visée à l'article 6 de la directive EIE doit-elle toujours porter obligatoirement sur les documents relatifs au contrôle précité effectué en vertu de la réglementation sur l'eau ? Ou bien est-il admis d'opérer une distinction en fonction de la date de création du document et en fonction de sa complexité ?

3. Convient-il d'interpréter la notion de détérioration de l'état d'une masse d'eau souterraine, visée à l'article 4, paragraphe 1, sous b), point i, de la DCE en ce sens qu'il y a détérioration de l'état chimique d'une masse d'eau souterraine dès lors qu'au moins une norme de qualité environnementale connaît le dépassement d'un paramètre en raison du projet et – quelle que soit la réponse – en ce sens que lorsque la valeur de seuil fixée pour un polluant est déjà dépassée, toute nouvelle augmentation (mesurable) de la concentration constitue une détérioration ?

4. a) Convient-il d'interpréter l'article 4 de la DCE – compte tenu de son effet contraignant (article 288 TFUE) et de la garantie d'une protection juridictionnelle effective (article 19 TUE) – en ce sens que tous les membres du public concerné par un projet, lesquels font valoir que l'autorisation du projet porte atteinte à leurs droits, sont admis à attaquer en justice, entre autres, des violations de l'interdiction de détérioration et de l'obligation d'amélioration imposées par la réglementation sur l'eau ?

b) Si la question sous a) appelle une réponse négative : **[Or. 4]**

Convient-il – compte tenu de sa finalité – d'interpréter l'article 4 de la DCE en ce sens que du moins les requérants disposant aux fins de leur approvisionnement individuel en eau de puits domestiques lesquels

sont situés à proximité du tracé projeté de la route, sont admis à attaquer en justice des violations de l'interdiction de détérioration et de l'obligation d'amélioration imposées par la réglementation sur l'eau ?

Motifs

I

- 1 Les requérants attaquent la décision du gouvernement du district de Detmold (Bezirksregierung Detmold) (ci-après : l'autorité d'autorisation) du 27 septembre 2016 ayant approuvé, à la demande de l'administration de la construction routière du Land de Rhénanie du Nord – Westphalie (Landesbetrieb Straßenbau Nordrhein-Westfalen) (ci-après : le maître d'ouvrage), le plan de la construction nouvelle de l'autoroute A 33/route fédérale B 61, jonction de Ummeln (ci-après : décision d'approbation du plan). Le projet de construction routière entre dans le domaine d'application de la directive EIE. Outre le raccordement à la jonction « Bielefeld-Zentrum »a – qui est déjà aménagée similairement à un nœud autoroutier – ce projet doit également servir à délester la traversée de la localité d'Ummeln. Le tronçon dont le plan a été approuvé a une longueur d'environ 3,7 kilomètres. La route doit être pour partie à quatre bandes et pour partie à trois bandes.
- 2 La requérante n° 13 s'est désistée de son recours. Les autres requérants sont concernés par le projet comme suit :
- 3 Les requérants nos 1 à 6, 10 et 14 sont frappés d'expropriations : en d'autres termes, leurs terrains doivent être utilisés, dans des proportions diverses, aux fins du projet ou de mesures compensatoires conformément aux règles de protection de la nature ; il est prévu que trois des requérants frappés d'expropriation perdront leurs maisons et d'autres invoquent une mise en péril de leur existence. Une partie des requérants frappés d'expropriation craignent en outre une inondation de leurs terrains. Les requérants nos 4, 5, 6 à 12 et 14 disposent d'un puits domestique servant à leur approvisionnement individuel en eau ; ils craignent une pollution de l'eau. Presque tous les requérants font valoir des griefs relatifs au bruit. [Or. 5]
- 4 Les documents relatifs au plan étaient mis à disposition du public du 30 août au 29 septembre 2010. L'annonce précédant la mise à disposition citait certains documents (des études relatives au trafic, un article technique relatif au droit de la protection des espèces et deux études de la faune) mais non les documents relatifs à la protection contre le bruit, ni ceux concernant le drainage des eaux envisagé. Tous les requérants ont émis des objections. La réunion d'explication s'est tenue les 10 et 11 avril 2013.
- 5 Après évaluation des résultats de la procédure de consultation, le maître d'ouvrage a décidé diverses modifications du plan. Il y a notamment eu – en raison d'objections du service des eaux, lequel avait souligné le niveau élevé de la nappe phréatique (environ 0,25 m sous la surface) et les particularités topographiques (lits de ruisseaux plats et à pente faible) – modification du drainage des eaux de

pluie correspondant aux surfaces routières dans le secteur de drainage 4. Ce secteur de drainage (le plus petit) concerne la surface intérieure de la bretelle circulaire septentrionale du nœud autoroutier, mesurant environ 1,1 ha. Il est désormais prévu de ne plus injecter les eaux dans une eau de surface mais de les laisser s'infiltrer dans les eaux souterraines. Le secteur de drainage 4 se situe en-dehors d'une zone de protection des eaux mais dans le bassin versant d'un syndicat d'approvisionnement en eau, lequel dispose de fontaines d'eau potable. Pour le reste, le drainage de la route se fait au moyen de l'injection des eaux dans des masses d'eau désignées plus précisément, en trois points de rejet au moyen de bassins de rétention d'eaux pluviales et de séparateurs de liquides légers comprenant équipés en amont de pièges à huile et à boue.

- 6 En raison des modifications apportées au plan, le maître d'ouvrage a établi ce qu'il est convenu d'appeler une « page de garde ». Il y a énuméré de nouveau, en indiquant les modifications, tous les documents - et donc aussi ceux qui étaient restés inchangés. La nouvelle mise à disposition du public de ces documents énumérés sur la page de garde a eu lieu du 19 mai au 18 juin 2014. L'annonce précédant la mise à disposition mentionnait une fois de plus certains documents (notamment une nouvelle étude relative au trafic et un nouveau document technique relatif au bruit) mais non l'étude technique modifiée relative aux eaux. Tous les requérants ont, de nouveau, émis des objections. **[Or. 6]**
- 7 Par la décision d'approbation du plan qui est attaquée en justice, l'autorité d'autorisation a accordé au maître d'ouvrage, entre autres, l'autorisation révocable à tout moment d'injecter dans trois masses d'eau ou dans les eaux souterraines – comme cela a été décrit précédemment – les eaux pluviales tombant sur les surfaces routières. Dans ce cadre, la position et la taille du point de rejet sont décrites de façon plus détaillée. La décision d'approbation du plan comporte, tant pour le rejet dans les eaux de surface que pour l'infiltration dans les eaux souterraines, de nombreuses dispositions annexes qui doivent garantir la protection des eaux.
- 8 Avant l'adoption de la décision d'approbation du plan, les masses d'eau n'avaient fait l'objet d'aucun contrôle documenté du respect des exigences de l'article 4 de la DCE ou des articles 27 et 47 de la loi allemande sur le régime des eaux (Wasserhaushaltsgesetz, abrégé « WHG »). Les notions d'élément de qualité ou de norme de qualité environnementale n'apparaissent ni dans les documents du plan approuvé, ni dans la décision d'approbation du plan. Dans la décision d'approbation du plan, il est néanmoins constaté à titre de synthèse qu'il ne faut s'attendre, au titre du projet, ni à une dégradation de l'état d'une masse d'eau de surface, ni à une dégradation de l'état d'une masse d'eau souterraine. Le projet ne serait donc pas contraire à l'article 4 de la DCE, lu en combinaison avec les articles 27 et 47 de la loi sur le régime des eaux (WHG).
- 9 Ce n'est qu'au cours de la procédure contentieuse que l'autorité d'autorisation a fourni des indications plus précises sur le contrôle [du respect] de l'interdiction de dégradation et de l'obligation d'amélioration et a produit à ce titre un document de

48 pages (ci-après : l'article technique fourni a posteriori), sans toutefois le joindre formellement au contenu de la décision litigieuse d'approbation du plan. Dans ce document, les masses d'eau concernées sont décrits et les incidences du projet sur leurs éléments de qualité y sont évaluées. Pour justifier sa façon de faire, l'autorité d'autorisation a affirmé que lors de la procédure d'approbation du plan, déjà, un contrôle des masses d'eau aurait été effectué par l'administration subalterne des eaux (untere Wasserbehörde) de la ville de Bielefeld ; ce contrôle n'aurait simplement pas été documenté.

- 10 Sur la base de l'audience des 17 et 18 avril 2018, le Bundesverwaltungsgericht (Cour administrative fédérale) est parvenu à la conclusion que la décision litigieuse d'approbation du plan est entachée d'une erreur d'appréciation concernant le [Or. 7] choix du tracé et que cette erreur conduira à la constatation de l'irrégularité et de l'inapplicabilité de la décision d'approbation du plan. Il a été fait référence à cette erreur dans une décision distincte datée de ce jour.

II

- 11 Il y a lieu de surseoir à statuer. Il y a lieu de demander à la Cour de justice de l'Union européenne de se prononcer par voie de décision préjudicielle sur les questions formulées dans le dispositif de la présente ordonnance (article 267 TFUE).
- 12 Le cadre juridique est composé des dispositions nationales suivantes :
- 13 1. La loi allemande sur le régime des eaux (Wasserhaushaltsgesetz, abrégé « WHG ») du 31 juillet 2010 (BGBl. I p. 2585), dans sa version applicable au litige, dispose :

Article 3 – Définitions

6. Masses d'eau

Parties distinctes et significatives des eaux à la surface du sol ou eaux côtières (masse d'eau de surface) et volumes distincts d'eau souterraine à l'intérieur d'un ou de plusieurs aquifères (masse d'eau souterraine).

Article 27 – Objectifs de gestion des eaux de surface

(1) Dans la mesure où elles ne sont pas qualifiées d'artificielles ou de fortement modifiées conformément à l'article 28, les eaux de surface sont gérées de façon

1. à éviter la détérioration de leur état écologique et de leur état chimique et
2. à préserver ou à obtenir un bon état écologique et un bon état chimique.

Article 47 – Objectifs de gestion des eaux souterraines

- (1) Les eaux souterraines sont gérées de façon
 1. à éviter la détérioration de leur état quantitatif et de leur état chimique ;
 2. inverser toute tendance à la hausse, significative et durable, de la concentration de tout polluant résultant de l'impact de l'activité humaine ;
 3. à préserver ou à obtenir un bon état quantitatif et un bon état chimique ; le bon **[Or. 8]** état quantitatif comprend en particulier un équilibre entre les captages et le renouvellement des eaux souterraines.

- 14 2. Le règlement allemand relatif à la protection des eaux souterraines (Verordnung zum Schutz des Grundwassers, abrégée « Grundwasserverordnung » ou « GrwV ») du 9 novembre 2010 (BGBl. I p. 1513), dans sa version applicable, dispose :

Article 7 – Qualification de l'état chimique des eaux souterraines

- (1) L'autorité compétente qualifie de bon ou mauvais l'état chimique des eaux souterraines.
- (2) L'état chimique des eaux souterraines est bon, lorsque
 1. les valeurs de seuil figurant à l'annexe 2 [...] ne sont dépassées au sens de l'article 9, paragraphe 1, à aucun point de mesure dans la masse d'eau souterraine, ou [...].

Article 9 – Surveillance de l'état quantitatif et de l'état chimique des eaux souterraines

- (1) Dans chaque masse d'eau souterraine, des points de mesure sont installés et exploités aux fins d'une surveillance représentative de l'état quantitatif des eaux souterraines, conformément à l'annexe 3, et de l'état chimique des eaux souterraines, conformément à l'annexe 4, point 1.

L'annexe 2 du règlement relatif à la protection des eaux souterraines (GrwV) énonce pour le chlorure une valeur de seuil de 250 mg/l.

- 15 3. La loi sur l'évaluation des incidences sur l'environnement (Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, abrégé « UVPG »), dans sa version du 24 février 2010 (BGBl. I p. 94) applicable en l'espèce, dispose :

Article 6 – Documents du maître d'ouvrage

(1) Le maître d'ouvrage présente les documents pertinents pour la prise de décision et qui portent sur les incidences environnementales du projet à l'autorité compétente à l'ouverture de la procédure de contrôle de la performance environnementale. [...]

Article 9 – Participation du public

(1a) Lors de l'annonce effectuée à l'ouverture de la procédure de participation du public visée au paragraphe 1, l'autorité compétente porte à la connaissance du public les informations suivantes :

[...]

5. quels documents ont été présentés conformément à l'article 6,

[...]

[Or. 9]

16 4. La loi allemande relative à la procédure administrative non-contentieuse (Verwaltungsverfahrensgesetz, abrégé « VwVfG ») dispose :

Article 46 – Effets des vices de procédure et de forme

L'annulation d'un acte administratif qui n'est pas entaché de nullité au titre de l'article 44 ne peut pas être sollicitée au seul motif qu'il a été adopté en méconnaissance de règles de procédure ou de formalités ou d'une compétence territoriale lorsqu'il est manifeste que cette méconnaissance n'a eu aucune incidence sur le fond de la décision.

Article 75 – Effets juridiques de l'approbation des plans

(1) L'approbation du plan a pour effet de constater la licéité du projet, y compris les mesures concernant d'autres installations qu'il rend nécessaires, au regard de l'ensemble des intérêts publics affectés par le projet ; aucune autre décision administrative prévue par la réglementation du Land ou fédérale, notamment permis, concession, autorisation, octroi, consentement et approbation de plan, n'est requise outre l'approbation du plan. L'approbation du plan règle de façon constitutive de droits les relations de droit public entre le maître d'ouvrage et les personnes affectées par le plan.

(1a) Des défauts de pondération des intérêts publics et privés affectés par le projet ne sont significatifs que s'ils sont manifestes et ont eu une incidence sur le résultat de la mise en balance des intérêts. De graves insuffisances lors de cette mise en balance ou un vice de procédure ou de forme n'aboutissent à une annulation de la décision d'approbation des plans ou du permis de construire que s'il ne peut y être remédié par

un complément de plan ou par une procédure complémentaire ; les articles 45 et 46 ne sont pas affectés.

- 17 5. La loi allemande sur l'organisation des juridictions administratives (Verwaltungsgerichtsordnung, abrégé « VwGO ») dispose :

Article 42 – Recours en annulation et en injonction

(1) Un recours peut être formé en vue d'obtenir l'annulation d'un acte administratif (recours en annulation), ou la condamnation de l'administration à prendre un acte qu'elle a refusé ou s'est abstenue de prendre (recours en injonction).

(2) Dans la mesure où la loi n'en dispose pas autrement, le recours n'est recevable que si le requérant fait valoir qu'il est lésé dans ses droits par l'acte administratif en cause, ou par le refus ou l'abstention de prendre ledit acte.

Article 113 – Dispositif de l'arrêt.

(1) Dans la mesure où l'acte administratif est illégal et où le requérant est, de ce fait, lésé dans ses droits, le tribunal annule [Or. 10] l'acte administratif et, le cas échéant, la décision prise sur réclamation préalable. [...]

- 18 6. La loi allemande sur les voies de recours en matière d'environnement (Umweltrechtsbehelfsgesetz, abrégé « UmwRG ») dans sa version publiée le 23 août 2017 (BGBl. I p. 3290) dispose :

Article 1^{er} – Champ d'application

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

1. les décisions d'approbation au sens de l'article 2, paragraphe 6, de la loi sur l'évaluation des incidences sur l'environnement, portant sur des projets pour lesquels une obligation de réaliser une évaluation environnementale peut exister, en vertu :

a) de la loi sur l'évaluation des incidences sur l'environnement

[...]

(4) Constituent des dispositions juridiques relatives à l'environnement, au sens de la présente loi, les dispositions qui, aux fins de la protection de l'être humain et de l'environnement, se rapportent

1. à l'état d'éléments de l'environnement au sens de l'article 2, paragraphe 3, point 1, de la loi sur les informations environnementales (Umweltinformationsgesetz) ou
2. à des facteurs au sens de l'article 2, paragraphe 3, point 2, de la loi sur les informations environnementales (Umweltinformationsgesetz).

Article 2 – Recours ouverts à des associations

(1) Une association nationale ou étrangère agréée conformément à l'article 3 peut former, sans être tenue de faire valoir une atteinte à ses droits propres, des recours au titre de la loi sur l'organisation des juridictions administratives contre une décision visée à l'article 1^{er}, paragraphe 1, première phrase, ou contre le défaut de décision, lorsque l'association

1. fait valoir qu'une décision visée par l'article 1^{er}, paragraphe 1, première phrase, ou le défaut de décision, est contraire à des dispositions juridiques pouvant être pertinentes aux fins de la décision ;
2. fait valoir qu'elle est affectée par la décision visée à l'article 1^{er}, paragraphe 1, première phrase, ou le défaut de décision, dans son champ d'activité statutaire de promotion des objectifs de la protection environnementale ; et
3. était habilitée à participer
 - a) en cas de procédure visée à l'article 1^{er}, paragraphe 1, première phrase, points 1 à 2b ;
 - b) en cas de procédure visée à l'article 1^{er}, paragraphe 1, première phrase, point 4, et qu'elle s'y est exprimée sur le fond conformément aux dispositions en vigueur, ou que l'occasion de s'y exprimer ne lui a pas été donnée, contrairement aux dispositions en vigueur.

[Or. 11]

[...]

- (4) Les recours visés au paragraphe 1 sont fondés, lorsque
 1. la décision visée à l'article 1^{er}, paragraphe 1, première phrase, points 1 et 2, ou le défaut de décision, enfreint des dispositions qui sont pertinentes aux fins de la décision,

2. la décision visée à l'article 1^{er}, paragraphe 1, première phrase, points 2a à 6, ou le défaut de décision, enfreint des dispositions qui visent à la protection de l'environnement et sont pertinentes aux fins de la décision

et lorsque l'infraction touche à des intérêts de la protection de l'environnement inscrits parmi les objectifs promus par l'association en vertu de ses statuts. Pour les décisions visées à l'article 1^{er}, paragraphe 1, première phrase, points 1 ou 4, il doit en outre exister une obligation de réaliser une évaluation environnementale au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 1, de la loi sur l'évaluation des incidences sur l'environnement (UVPG).

Article 3 – Agrément des associations

(1) Sur demande, une association nationale ou étrangère se voit octroyer un agrément pour l'introduction de recours conformément à la présente loi. L'agrément est octroyé lorsque l'association :

1. soutient à titre principal, moralement et de manière non provisoire, aux termes de ses statuts, les objectifs de la protection de l'environnement,
2. existe depuis au moins trois ans à la date de l'agrément et a été active conformément au point 1 ci-dessus pendant ladite période [...]

Article 4 – Erreurs de procédure

(1) L'annulation d'une décision d'approbation d'un projet visée à l'article 1^{er}, paragraphe 1, première phrase, points 1 à 2b, peut être demandée lorsque

1. il n'a pas été procédé, même a posteriori
 - a) à une évaluation environnementale requise par les dispositions de la loi sur l'évaluation des incidences sur l'environnement (UVPG) [...] ou
 - b) à un examen préalable au cas par cas de la nécessité de réaliser une évaluation environnementale, requis par les dispositions de la loi sur l'évaluation des incidences sur l'environnement (UVPG) [...]
2. une participation du public requise au sens de l'article 18 de la loi sur l'évaluation des incidences sur l'environnement (UVPG) ou au sens de l'article 10 de la loi fédérale de protection contre

les émissions (Bundesimmissionsschutzgesetz) n'a pas été effectuée, même a posteriori, ou

3. l'on est en présence d'un autre vice de procédure, lequel
 - a) n'a pas été régularisé,
 - b) est comparable, de par sa nature et sa gravité, à ceux visés aux points 1 et 2,
 - c) a privé le public concerné de la possibilité prévue par la loi de participer au processus décisionnel ; cette participation au processus décisionnel comprend notamment l'accès aux **[Or. 12]** documents, lesquels doivent être exposés pour que le public puisse les consulter.

La réalisation d'un examen préalable au cas par cas de la nécessité de réaliser une évaluation environnementale, lequel ne satisfait pas aux exigences de l'article 5, paragraphe 3, deuxième phrase, de la loi sur l'évaluation des incidences sur l'environnement (UVPG), équivaut à un défaut d'examen préalable au sens de la première phrase, point 1, sous b).

(1a) L'article 46 de la loi relative à la procédure administrative non-contentieuse (VwVfG) est applicable aux erreurs de procédure qui ne relèvent pas du paragraphe 1 ci-dessus. Lorsque le tribunal n'est pas en mesure de déterminer si une erreur de procédure au sens de la première phrase a influencé la décision sur le fond, une telle influence est présumée.

(1b) Une violation de dispositions administratives n'emporte la nullité de la décision au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 1, première phrase, points 1 à 2b ou 5, que s'il ne peut pas y être remédié par un complément de décision ou par une procédure complémentaire. Ne sont pas affectés

1. l'article 45, paragraphe 2, de la loi relative à la procédure administrative non-contentieuse (« VwVfG »), ainsi que
2. l'article 75, paragraphe 1a, de la loi relative à la procédure administrative non-contentieuse (« VwVfG ») et d'autres dispositions analogues relatives au maintien en vigueur des plans.

Sur demande, le tribunal peut ordonner la suspension de l'audience jusqu'à la régularisation d'erreurs de procédure au sens des paragraphes 1 et 1a, pour autant que cela s'avère utile dans un esprit de concentration des procédures.

[...]

- (3) Les paragraphes 1 à 2 sont applicables aux recours intentés par
1. des personnes au titre de l'article 61, point 1, de la loi sur l'organisation des juridictions administratives (VwGO) et des associations au titre de l'article 61, point 2, de la loi sur l'organisation des juridictions administratives (VwGO), ainsi que par
 2. des associations satisfaisant aux exigences de l'article 3, paragraphe 1, ou de l'article 2, paragraphe 2.

Le paragraphe 1, première phrase, point 3 s'applique aux recours intentés par des personnes et associations au titre de la première phrase, point 1, étant entendu que l'annulation d'une décision ne peut être demandée que si l'erreur de procédure a privé l'intéressé de la possibilité, prévue par la loi, de participer au processus décisionnel.

- (4) Les paragraphes 1 à 2 sont applicables par analogie aux recours formés par des associations visées au paragraphe 3, première phrase, point 2, contre des décisions visées à l'article 1^{er}, paragraphe 1, première phrase, point 4 [...] [Or. 13]

III

- 19 Les questions déferées sont nécessaires à la résolution du litige.
- 20 Il est vrai que, indépendamment de la réponse aux questions posées dans l'ordonnance de renvoi, la chambre de céans éprouve des doutes quant à la régularité de la décision d'approbation du plan, dans la mesure où la chambre considère que la décision relative au choix du tracé est entachée d'une erreur d'appréciation. Pour plus de détails, elle renvoie à sa décision indicative de ce jour. Il n'en demeure pas moins que les points soulevés dans les questions préjudicielles sont également essentiels pour le litige, comme cela résulte des considérations qui suivent :
- 21 L'erreur précitée n'entraînerait pas la nullité de la décision d'approbation du plan, mais uniquement la constatation de son irrégularité et de son inapplicabilité ; l'erreur pourrait en effet être régularisée au cours d'une procédure complémentaire (article 75, paragraphe 1a, de la loi relative à la procédure administrative non-contentieuse - VwVfG). Par cette disposition, le législateur allemand vise à éviter, dans de tels cas, la répétition de l'intégralité de la très chronophage procédure administrative ; il souhaite au contraire permettre aux autorités chargées de l'approbation des plans de remédier aux insuffisances de leur décision dans une procédure complémentaire qui se limite à ces rectifications. En raison de cette spécificité procédurale de la législation nationale d'approbation des plans, le Bundesverwaltungsgericht (Cour administrative fédérale) ne peut pas

laisser sans réponse les questions posées à la Cour dans la présente ordonnance, mais il doit procéder à un examen exhaustif de la légalité de la décision d’approbation des plans et déterminer avec précision dans son arrêt l’étendue de l’illégalité. En effet, du fait de l’autorité de la chose jugée attachée à l’arrêt à venir du Bundesverwaltungsgericht (Cour administrative fédérale), la requérante ne pourra plus opposer en justice à la décision adoptée par les autorités dans le cadre de la procédure complémentaire que la décision d’approbation du plan est viciée par d’autres erreurs, outre celles sanctionnées par la juridiction [omissis]. En outre, le Bundesverwaltungsgericht (Cour administrative fédérale) doit, dans l’intérêt d’une clarification exhaustive des points de litige, présenter les exigences légales [Or. 14] qui s’imposent aux autorités d’approbation des plans dans la procédure complémentaire lorsqu’elles remédient aux erreurs constatées.

IV

22 Il est nécessaire que les questions préjudicielles soient tranchées par la Cour de justice, dans la mesure où leurs réponses ne ressortent pas de la jurisprudence de la Cour, pas plus qu’elles ne sont évidentes. En ce qui concerne chacune des questions, les considérations ci-après sont importantes :

23 Sur la question 1 :

La chambre de céans considère que les annonces de mise à disposition de documents datées du 21 août 2010 et des 10 et 11 mai 2014 sont entachées d’erreur, puisque le public n’a pas été suffisamment informé – ainsi que le prescrit le droit national, suivant en cela le droit de l’Union (voir article 9, paragraphe 1a, ensemble l’article 6, paragraphe 1, première phrase, de de la loi sur l’évaluation des incidences sur l’environnement – UVPG – dans son ancienne version, ou encore l’article 6, paragraphes 2 et 3, de la directive EIE) – sur les documents pertinents ayant trait aux incidences environnementales du projet. En effet, il manquait dans la première annonce toute référence aux documents joints à la demande et concernant les sujets du bruit et de l’eau. La seconde annonce ne mentionnait pas le document technique sur l’eau (modifié) ; en outre, le texte de l’annonce donnait de manière trompeuse l’impression d’une énumération complète de la totalité des documents.

24 Ces erreurs de procédure n’entraînent toutefois pas, en droit national (en l’espèce, article 46 de la loi relative à la procédure administrative non-contentieuse – VwVfG – ensemble l’article 4, paragraphe 1a, première phrase, et l’article 4, paragraphe 3, deuxième phrase, de la loi sur les voies de recours en matière d’environnement – UmwRG), à l’annulation de la décision d’approbation du plan ni à la constatation de son illégalité. De l’avis de la juridiction de céans, en effet, ces erreurs n’ont manifestement pas influencé la décision en l’espèce. Lorsque – comme en l’espèce – le recours émane d’un requérant particulier, l’unique élément décisif est, conformément à l’article 4, paragraphe 3, deuxième phrase, de la loi sur les voies de recours en matière d’environnement (UmwRG), le point de savoir s’il a lui-même a été privé de sa

possibilité, prescrite par la loi, de participer au processus décisionnel ; cet intéressé ne peut en revanche pas invoquer l'atteinte aux droits procéduraux d'autres membres du public concerné [omissis] **[Or. 15]** [omissis]

[omissis] [extrait des travaux législatifs préparatoires, qui n'apportent aucune information utile outre la réitération du libellé de la loi]

- 25 La situation juridique est en revanche toute autre en matière d'associations environnementales. Celles-ci peuvent invoquer l'atteinte aux droits procéduraux du public concerné. Cela découle du fait que l'article 4, paragraphe 3, deuxième phrase, de la loi sur les voies de recours en matière d'environnement (UmwRG) ne renvoie expressément qu'à l'article 4, paragraphe 3, première phrase, point 1, de cette loi – à savoir aux recours de personnes et d'associations au sens de l'article 61, point 1, de la loi sur l'organisation des juridictions administratives (VwGO) – mais ne renvoie pas à l'article 4, paragraphe 3, première phrase, point 2, de la loi sur les voies de recours en matière d'environnement (UmwRG), disposition relative aux recours d'associations environnementales au sens des articles 2 et 3 de la loi sur les voies de recours en matière d'environnement (UmwRG).
- 26 Le Bundesverwaltungsgericht (Cour administrative fédérale) considère qu'au vu du choix méthodologique du législateur allemand en faveur d'une protection juridique subjective, la disposition l'article 4, paragraphe 3, deuxième phrase, de la loi sur les voies de recours en matière d'environnement (UmwRG) est pertinente et qu'elle est compatible avec l'article 11, paragraphe 1, sous b), de la directive EIE pour les motifs suivants :
- 27 Dans son arrêt du 7 novembre 2013, *Gemeinde Altrip e.a.* (C-72/12, EU:C:2013:712, point 49), la Cour a considéré, à l'égard de la disposition similairement libellée de la directive antérieure (article 10 bis de la directive 85/337/CEE du Conseil, du 27 juin 1985, concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics ou privés sur l'environnement, JO 1985, L 175, p. 40, dans sa version modifiée par la directive 2003/35/CE), qu'il ne saurait être contesté que tout vice de procédure n'emporte pas nécessairement de conséquences de nature à affecter le sens d'une telle décision. **[Or. 16]** Partant, il n'apparaît pas que l'objectif de la directive visant à donner au public concerné un large accès à la justice serait compromis si le droit d'un État membre considérait qu'un requérant s'appuyant sur un vice de cette nature devrait être considéré comme n'étant pas atteint dans ses droits et, par suite, comme n'étant pas recevable à contester une telle décision.
- 28 Dans la mesure où la Cour a, dans son arrêt, souligné à titre de restriction que le juge saisi du recours ne aucunement doit faire peser la charge de la preuve à cet égard sur le demandeur, qu'il doit se prononcer au vu des éléments de preuve fournis par les autorités compétentes et de l'ensemble des pièces du dossier et enfin qu'il doit tenir compte du degré de gravité du vice invoqué (voir points 52 et s. de l'arrêt), le législateur allemand en a tenu compte au moyen de la disposition

nuancée de l'article 4, paragraphe 1, première phrase, de la loi sur les voies de recours en matière d'environnement (UmwRG), laquelle opère une distinction en fonction du degré de gravité du vice et comporte en son paragraphe [1a] une règle de « non liquet ».

- 29 Selon le Bundesverwaltungsgericht (Cour administrative fédérale), l'exigence de la Cour selon laquelle il convient de vérifier en particulier, si ce vice « a privé *le public concerné* d'une des garanties instituées en vue, conformément aux objectifs de la directive 85/337, de lui permettre d'avoir accès à l'information et d'être habilité à participer au processus de décision » (arrêt du 7 novembre 2013, *Gemeinde Altrip e.a.*, C-72/12, EU:C:2013:712, point 54 ; c'est la juridiction de renvoi qui souligne) ne s'oppose pas à la disposition de l'article 4, paragraphe 3, deuxième phrase, de la loi sur les voies de recours en matière d'environnement (UmwRG). Cette disposition est au contraire autorisée par la faculté – expressément octroyée à l'État membre par l'article 11, paragraphe 1, sous b), de la directive EIE – de prendre en compte une atteinte à un droit. Il s'ensuit que le « public concerné » en ce sens n'est ici que le requérant individuel et non la totalité du public potentiel.
- 30 Ce point de vue se fonde également sur l'arrêt du 15 octobre 2015, *Commission/Allemagne*, C-137/14, EU:C:2015:683. Dans cet arrêt, lequel porte également sur le champ d'application de l'article 11, paragraphe 1, de la directive EIE, la Cour a dit pour droit que l'article 113, paragraphe 1, de la loi sur l'organisation des juridictions administratives (VwGO) est compatible avec la disposition précitée de la directive (points 28 et s.). **[Or. 17]** La Cour n'a pas suivi le point de vue opposé de la Commission et de l'avocat général Wathelet mais a au contraire constaté que l'État membre est également habilité à prévoir que l'annulation d'une décision administrative par la juridiction compétente requiert la violation d'un droit subjectif dans le chef du requérant. 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, aux seuls droits subjectifs, mais une telle limitation ne peut s'appliquer telle quelle aux associations de défense de l'environnement ; celles-ci doivent nécessairement pouvoir faire valoir en justice les règles du droit national qui mettent en œuvre la législation de l'Union en matière d'environnement ainsi que les règles du droit de l'Union de l'environnement qui ont un effet direct (arrêt du 15 octobre 2015, *Commission/Allemagne*, C-137/14, EU:C:2015:683, points 28 et s. et 92).
- 31 Sur la question 2 :
- a) L'arrêt de la Cour du 1er juillet 2015, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland*, C-461/13, EU:C:2015:433, a tranché que l'article 4, paragraphe 1, sous a), points i) à iii), de la directive 2000/60 a un caractère contraignant, de sorte que l'autorisation d'un projet particulier doit être refusée lorsqu'il est susceptible de provoquer une détérioration de l'état d'une masse d'eau de surface ou lorsqu'il compromet l'obtention d'un bon état des eaux de surface ou d'un bon potentiel

écologique et d'un bon état chimique de telles eaux à la date prévue par cette directive.

- 32 La présente affaire se caractérise par le fait que ce n'est qu'en cours d'instance que l'autorité d'autorisation a documenté de manière vérifiable un contrôle [du respect] de l'interdiction de détérioration et de l'obligation d'amélioration imposées par la réglementation sur l'eau. Se pose donc la question de savoir si la disposition précitée de la directive contient – de manière comparable à l'article 6, paragraphe 3, 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 (ci-après : la « directive Habitats ») – non seulement des critères de contrôle relevant du droit matériel mais aussi, en sus, des prescriptions concernant la procédure d'autorisation administrative. La question concrète qui se pose pour le **[Or. 18]** Bundesverwaltungsgericht (Cour administrative fédérale) est celle de savoir s'il importe seulement que l'affirmation de la décision d'approbation du plan, selon laquelle le projet ne serait pas contraire à l'article 4 de la DCE, ensemble les articles 27 et 47 de la loi sur le régime des eaux (WHG), s'avère correcte a posteriori – ce qui pourrait être déterminé grâce aux documents fournis tardivement lors de la procédure contentieuse et, le cas échéant, grâce au concours d'experts – ou bien si la DCE impose de manière contraignante qu'un contrôle [du respect] de l'interdiction de détérioration et de l'obligation d'amélioration imposées par la réglementation sur l'eau soit déjà effectué avant la décision d'approbation dans le cadre d'une procédure administrative transparente, c'est-à-dire vérifiable au moyen d'une documentation correspondante.
- 33 En ce qui concerne l'évaluation des incidences environnementales dans le cadre de la directive habitats, le Bundesverwaltungsgericht (Cour administrative fédérale) – soutenu par la Cour de justice (voir notamment arrêt du 7 septembre 2004, *Waddenvereniging et Vogelbeschermingsvereniging*, C-127/02, EU:C:2004:482, points 53 et s.) – considère dans une jurisprudence constante que l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats contient certaines exigences concernant la procédure d'approbation. Ainsi, les constatations scientifiques doivent par principe être documentées par les autorités chargées du contrôle. Des lacunes de mesure et d'évaluation qui entacheraient l'évaluation des incidences environnementales dans le cadre de la directive habitats ne peuvent normalement pas être régularisées au moyen d'une production a posteriori de pièces en cours d'instance. En principe, il est au contraire nécessaire de suivre, conformément à l'article 75, paragraphe 1a, deuxième phrase, première demi-phrase, de la loi relative à la procédure administrative non-contentieuse (VwVfG), une procédure complémentaire qui se terminera par une nouvelle décision de l'autorité compétente, cette décision devant le cas échéant être versée dans une procédure administrative en cours. Cela ne fait pas obstacle à ce que l'autorité d'autorisation puisse expliquer à l'instance sa décision et ses fondements au moyen de pièces nouvelles ni, dans ce contexte, à ce qu'elle puisse également répondre aux griefs du requérant. Demeure enfin inchangée la possibilité, conférée par l'article 75, paragraphe 1a, première phrase, de la loi relative à la procédure administrative non-contentieuse (VwVfG), de ne pas tenir compte de lacunes dans l'évaluation

environnementale lorsque, au sens de la disposition précitée, ces lacunes n'ont aucune influence sur la décision de l'administration. Mais il est exclu que l'administration réalise son évaluation environnementale pour la première fois lors de l'instance ou qu'elle y documente pour la première fois ses constatations scientifiques. **[Or. 19]**

- 34 La chambre de céans tend à transposer, du moins en principe, les exigences précitées au contrôle [du respect] de l'interdiction de détérioration imposée par la réglementation sur l'eau et ce, malgré le fait que – contrairement à l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats – la DCE ne mentionne pas ni ne régit spécifiquement un tel contrôle en amont. Selon le Bundesverwaltungsgericht (Cour administrative fédérale), les considérations suivantes viennent au soutien de cette position : tout comme elles sont tenues de s'assurer que le plan ou projet n'aura pas d'incidences défavorable pour la zone concernée en tant que telle, les autorités nationales compétentes doivent également trancher la question de savoir si le projet entraînera une détérioration de l'état ou du potentiel d'éléments de qualité d'une masse d'eau de surface ou souterraine. Dans la mesure où il n'existe actuellement à ce titre aucune méthode standardisée reconnue, les autorités disposent d'une vaste marge de manœuvre pour mettre au point leurs propres méthodes. Mais elles ne sont pas totalement libres. Elles doivent au contraire appliquer une méthode mise en œuvre de manière transparente, fonctionnelle et cohérente. À cet égard, il est également indispensable que les critères appliqués soient mis au point et que leur pertinence scientifique soit justifiée de manière compréhensible [omissis]. Afin de garantir une protection juridictionnelle effective des justiciables, tout en prévenant une surcharge de la procédure contentieuse, il convient de transposer à la décision relative à l'interdiction de détérioration imposée par la réglementation sur l'eau les principes développés dans le cadre du droit de protection des habitats.
- 35 Le point de vue exposé ci-dessus se fonde également sur l'arrêt de la Cour du 1er juin 2017, Folk, C-529/15, EU:C:2017:419, points 38 et s. On peut y lire : « si [...] l'autorité nationale compétente a délivré l'autorisation sans avoir examiné le respect des conditions énoncées à l'article 4, paragraphe 7, sous a) à d), de la directive 2000/60, la juridiction nationale n'est pas obligée d'examiner par elle-même le respect des conditions prévues audit article et peut se borner à constater l'illégalité de l'acte attaqué. En effet, c'est aux autorités nationales compétentes pour autoriser un projet qu'il incombe l'obligation de contrôler que les conditions énumérées à l'article 4, paragraphe 7, sous a) à d), de la directive 2000/60 sont remplies avant de délivrer une telle autorisation, sans préjudice d'un éventuel contrôle juridictionnel. **[Or. 20]** En revanche, le droit de l'Union n'oblige nullement les juridictions nationales à se substituer à l'autorité compétente en examinant par elles-mêmes lesdites conditions quand cette autorité a procédé à la délivrance de l'autorisation sans avoir effectué ledit examen.
- 36 En résumé, le Bundesverwaltungsgericht (Cour administrative fédérale) parvient donc, en ce qui concerne la question 2a, à la conclusion que l'autorité d'autorisation doit elle-même procéder au contrôle [du respect] de l'interdiction

de détérioration et de l'obligation d'amélioration pour chaque masse d'eau et qu'elle doit documenter ce contrôle ainsi que les résultats qui en ressortent. Cependant, le contrôle et la documentation peuvent s'avérer succincts dans des cas simples de drainage de la route, notamment lorsqu'il a été prévu un drainage standardisé suivant les règles de l'art et lorsque l'eau est purifiée préalablement à son rejet.

- 37 b) Si la réponse à la question a) est affirmative, il convient ensuite de trancher si la participation du public visée à l'article 6 de la directive EIE doit toujours et obligatoirement porter sur les documents relatifs au contrôle précité effectué en vertu de la réglementation sur l'eau. Le Bundesverwaltungsgericht (Cour administrative fédérale) considère qu'il convient ici d'apporter une réponse nuancée, laquelle opère une distinction aussi bien en fonction de la date de création du document qu'en fonction de sa complexité :
- 38 Lorsque le maître d'ouvrage rédige un document comportant un contrôle des conditions posées par la DCE (le plus souvent, un article technique relatif au droit de l'eau, ou encore un document technique sur l'eau) et soumet ce document, en même temps que la demande d'autorisation, à l'autorité d'autorisation, il s'agit là, normalement, d'un des « principaux rapports » (au sens de l'article 6, paragraphe 3, sous b), de la directive EIE) qui doivent être accessibles à la participation du public.
- 39 Dans les cas où ce n'est qu'à la suite de l'arrêt de la Cour du 1er juillet 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433) que le document relatif au droit de l'eau a été rédigé lors d'une procédure judiciaire en cours et ce, postérieurement à la participation du public, le Bundesverwaltungsgericht (Cour administrative fédérale) a opéré la distinction suivante : [Or. 21]
- 40 Une nouvelle participation du public n'est pas nécessaire lorsque, de par l'ampleur de ses vérifications et par sa complexité, le contrôle de la masse d'eau qui a été réalisé pour la première fois en raison de l'arrêt de la Cour ne va pas réellement au-delà de ce qui avait été traité dans les documents déjà exposés au public. Dans ladite affaire, l'article technique avait expliqué de manière identique – et pour partie, dans les mêmes termes – aux documents déjà exposés que, grâce au système de drainage choisi et grâce aux précautions prises lors du chantier, il y aurait une telle rétention de polluants que les eaux de surface et les eaux souterraines ne subiraient aucune dégradation significative. Selon le Bundesverwaltungsgericht (Cour administrative fédérale), l'article technique était donc limité à la solution des problèmes de drainage habituellement liés à la construction et à l'utilisation d'une autoroute et il ne rendait pas nécessaire une nouvelle participation du public [omissis].
- 41 À l'opposé, le Bundesverwaltungsgericht (Cour administrative fédérale) a exigé une nouvelle participation du public pour un article technique relatif au droit de l'eau lequel avait procédé à un contrôle des incidences environnementales qui, par

son objet, par sa structure et par l'ampleur de ses vérifications, était nouveau et allait clairement au-delà des contrôles précédents. Contrairement à l'affaire citée précédemment, il n'était pas ici question des problèmes classiques de drainage qui sont habituellement liés à une autoroute ; il s'agissait au contraire de savoir, en particulier, selon quels paramètres l'eau nécessaire pour la construction d'un tunnel sous l'Elbe [omissis] pouvait être rejetée dans l'Elbe [omissis].

42 Pour de ce traitement différencié des articles techniques relatifs au droit de l'eau, le Bundesverwaltungsgericht (Cour administrative fédérale) s'est orienté à sa jurisprudence antérieure. Selon celle-ci, une nouvelle participation du public n'est pas nécessaire en cas de régularisation de lacunes de contrôles ou en cas de modifications – portant notamment sur les plans annexes d'aménagement du paysage et sur les articles techniques inhérents relatifs à la protection des espèces – lorsque les documents modifiés se limitent à des changements de détails et à un examen approfondi des incidences [Or. 22], sans modifier la conception générale du projet ou sans parvenir à des résultats de contrôle fondamentalement différents [omissis]. S'il n'en était pas ainsi, la procédure d'autorisation – qui sert normalement de très importants intérêts publics – subirait des retards excessifs.

43 Sur la question 3 :

La question 3 porte sur le critère qu'il y a lieu de prendre en compte lors du contrôle [du respect] de l'interdiction de dégradation des eaux souterraines.

44 Le Bundesverwaltungsgericht (Cour administrative fédérale) considère que l'interdiction de dégradation s'impose également pour les eaux souterraines (article 4, paragraphe 1, sous b), points i et ii, de la DCE) et doit impérativement être vérifiée lors de l'autorisation d'un projet. À cet égard, les considérations de l'arrêt de la Cour du 1er juillet 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, points 43 et s.) relatives à la dégradation de l'état d'une masse d'eau de surface sont transposables aux eaux souterraines. En conséquence, le Bundesverwaltungsgericht (Cour administrative fédérale) présume que la réponse de la Cour à la question 2 précitée vaut également pour les eaux souterraines. De plus, le Bundesverwaltungsgericht (Cour administrative fédérale) suppose que l'objet du contrôle [du respect] de l'interdiction de dégradation est la masse d'eau *dans sa totalité*, puisque c'est elle que vise par ailleurs le point 2.4.5 de l'annexe V de la DCE, intitulé « Interprétation et présentation de l'état chimique des eaux souterraines ». D'après la définition légale de l'article 3, point 6, de la loi sur le régime des eaux (WHG), on entend par masse d'eau souterraine « un volume distinct d'eau souterraine à l'intérieur d'un ou de plusieurs aquifères ». Il s'ensuit que des modifications qui se limitent à une échelle locale ne sont pas pertinentes, tant qu'elles n'ont pas d'effet sur la masse d'eau souterraine dans son ensemble [omissis].

45 Or, la Cour n'a pas encore tranché – du moins expressément – si les considérations de son arrêt du 1er juillet 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, [Or. 23] EU:C:2015:433) concernant le critère de

contrôle. La Cour a précisé qu'il convient de considérer qu'il y a détérioration de l'état d'une masse d'eau de surface, au sens de l'article 4, paragraphe 1, sous a), i), de la DCE, dès que l'état d'au moins l'un des éléments de qualité, au sens de l'annexe V de cette directive, se dégrade d'une classe, même si cette dégradation ne se traduit pas par une dégradation de classement, dans son ensemble, de la masse d'eau de surface. Cependant, si l'élément de qualité concerné, au sens de cette annexe, figure déjà dans la classe la plus basse, toute dégradation de cet élément constitue une « détérioration de l'état » d'une masse d'eau de surface (point 69).

- 46 Ce critère n'est pas transposable en l'état. En effet, contrairement au cas des masses d'eau de surface, pour lesquelles la DCE prévoit une échelle de cinq classes d'état écologique des éléments de qualité (voir annexe V, point 1.4.1, iii, de la DCE), cette directive ne distingue, en ce qui concerne l'état quantitatif et l'état chimiques des eaux souterraines, que le bon état de l'état médiocre (voir annexe V, points 2.2.4 et 2.4.5, de la DCE).
- 47 Dans la pratique administrative allemande, l'état chimique d'une masse d'eau souterraine est normalement déterminé par la détection des polluants à des points de mesure qui forment un réseau représentatif pour cette masse d'eau souterraine. En vertu de l'article 7, paragraphe 2, point 1, du règlement [national] relatif à la protection des eaux souterraines (GrwV), l'état d'une masse d'eau souterraine est bon, notamment, lorsque les valeurs de seuil figurant à l'annexe 2 du règlement ou fixées conformément à l'article 5, paragraphe 1, deuxième phrase, ou paragraphe 3, ne sont dépassées à aucun point de mesure dans la masse d'eau souterraine.
- 48 À titre d'explication : l'annexe 2 au règlement [national] relatif à la protection des eaux souterraines (GrwV) contient des valeurs seuils pour tous les polluants qui figurent dans la liste minimale de l'annexe II, partie B, point 1, de la directive 2006/118/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 sur la protection des eaux souterraines contre la pollution et la détérioration – ci-après : la directive eaux souterraines – et pour lesquels les États membres sont tenus, en vertu de l'article 3 de la directive eaux souterraines, de fixer des valeurs seuils. De manière analogue, l'annexe 2 de la directive eaux souterraines comporte des valeurs seuils pour l'arsenic, le cadmium, le plomb, le mercure, **[Or. 24]** l'ammonium, le chlorure et les sulfates. Elle contient en outre également des valeurs seuils pour d'autres produits ou groupes de produits, tels que les nitrates, ortho-phosphates ou sulfates.
- 49 Sur cette base et compte tenu de la finalité de la DCE que la Cour a soulignée dans son arrêt du 1er juillet 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433) – à savoir de parvenir à un bon état de toutes les eaux – il convient de considérer qu'il y a dégradation de l'état chimique d'une masse d'eau souterraine dès lors que qu'au moins une de qualité environnementale connaît le dépassement d'un paramètre en raison du projet. En revanche, pour des polluants qui dépassent déjà en l'état actuel la valeur seuil en

vigueur, toute nouvelle augmentation (mesurable) de la concentration constitue une détérioration [omissis].

50 En l'espèce, cela conduirait probablement à nier l'existence d'une dégradation. L'on a distingué dans le Land de Rhénanie du Nord – Westphalie un total de 275 masses d'eau souterraine, d'une taille moyenne de 124 kilomètres carrés. Leur état chimique est surveillé au moyen de plus de 1 400 points de mesure de la composition des eaux souterraines, réparties dans tout le Land. La masse d'eau concernée par le projet [omissis] est classée comme ayant un bon état quantitatif et un état chimique médiocre. Ce dernier état est dû à des dépassements, imputables à l'agriculture, des seuils applicables aux nitrates et à l'ammonium. Les valeurs seuils des autres substances [omissis] sont en revanche respectées [omissis]. Le projet n'entraînerait qu'une augmentation minimale du taux de chlorure – du fait de l'apport de sel de déneigement en hiver – sans pour autant que cela n'entraîne un dépassement de la valeur seuil fixée à 250 mg/l dans l'annexe 2 de la directive eaux souterraines. **[Or. 25]**

51 Sur la question 4 :

Le Bundesverwaltungsgericht (Cour administrative fédérale) considère (contrairement à des points de vue divergents dans la doctrine [omissis]) que les questions 4a et 4b appellent des réponses négatives.

52 a) De l'avis du Bundesverwaltungsgericht (Cour administrative fédérale), en principe, le droit de l'Union ne contraint pas les États membres à aménager leur droit national de telle sorte que tous les membres du public concerné par un projet, lesquels font valoir une atteinte à leurs propres droits, soient également admis à attaquer en justice des violations de l'interdiction de dégradation et de l'obligation d'amélioration imposées par la réglementation sur l'eau.

53 aa) Ce point de vue repose sur la lecture suivante des dispositions du droit processuel national :

54 Conformément à l'article 42, paragraphe 2, de la loi sur l'organisation des juridictions administratives (VwGO), la recevabilité des recours individuels est suspendue à la condition que le requérant fasse valoir qu'il est lésé dans ses droits par l'acte administratif (ou par le refus de prendre ledit acte). En revanche, l'article 113, paragraphe 1, première phrase, concerne le bien-fondé du recours individuel. En vertu de cette disposition, le tribunal administratif annule l'acte administratif (uniquement) lorsque ce dernier est illégal et lèse le requérant dans ses droits. Il s'ensuit que, dans le droit allemand du contentieux administratif, la condition pour que le recours intenté par un particulier soit couronné de succès est une atteinte subjective aux droits. En conséquence, les requérants individuels ne peuvent invoquer en justice que la violation des dispositions qui visent au moins pour partie à protéger leurs propres droits. Dans le recours contre une décision d'approbation de plans, les requérants peuvent attaquer l'appréciation erronée de leurs propres intérêts protégés mais ils ne peuvent pas exiger une appréciation et

une planification qui soit – même d’un point de vue objectif – dépourvue de toute erreur.

- 55 Dans la mesure où un requérant individuel est lésé dans sa propriété, car il est menacé d’expropriation, il peut certes en principe demander – compte tenu de la **[Or. 26]** protection constitutionnelle du droit de propriété – une vérification complète par le juge de la décision d’approbation du plan. Un tel requérant peut donc en théorie se fonder également sur une application erronée du droit objectif – par exemple du droit de l’environnement – ou sur une appréciation erronée des intérêts publics. Mais cela ne vaut pas lorsque même une prise en compte correcte de ces intérêts n’aurait pas conduit à une modification du plan empiétant sur son terrain : dans ce cas, en effet, l’erreur ne porte pas atteinte au droit subjectif de propriété de ce requérant [omissis].
- 56 À l’opposé, la recevabilité et le bien-fondé des recours d’associations environnementales nationales ou étrangères reconnues s’apprécient au regard d’autres dispositions, à savoir des articles 1 et 2 de la loi sur les voies de recours en matière d’environnement (UmwRG). Cette loi s’applique entre autres à des décisions d’approbation de plans dans le cadre desquelles il peut exister – comme c’est le cas en l’espèce – une obligation de procéder à une évaluation des incidences environnementales (article 1, paragraphe 1, première phrase, point 1, de la loi sur les voies de recours en matière d’environnement – UmwRG). Dans le cadre de leurs objectifs statutaires, les associations environnementales reconnues peuvent introduire des recours contre de telles décisions (ou leur omission), sans avoir à invoquer une violation de leurs propres droits (article 2, paragraphe 1, de la loi sur les voies de recours en matière d’environnement – UmwRG). Ces recours sont fondés, conformément à l’article 2, paragraphe 4, de la loi sur les voies de recours en matière d’environnement (UmwRG), lorsqu’il y a violation d’un droit objectif. Le bien-fondé de tels recours ne dépend pas de l’existence de violations de droits subjectifs.
- 57 Dans ce contexte, le Bundesverwaltungsgericht (Cour administrative fédérale) considère que – contrairement aux associations environnementales – des requérants individuels (non lésés dans leur droit de propriété) ne sont en principe pas admis à invoquer des violations de l’interdiction de dégradation et de l’obligation d’amélioration imposées par la réglementation sur l’eau. Il est certes vrai que l’interdiction de dégradation et l’obligation d’amélioration doivent être rigoureusement respectées lors de la décision d’approbation d’un projet (voir arrêt du 1er juillet 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, point 50) ; cependant, selon la conception juridique allemande, les dispositions des articles 27 et 47 de la loi sur le régime des eaux (WHG), lesquelles portent sur les objectifs de gestion de **[Or. 27]** l’eau et transposent l’article 4 de la DCE, servent exclusivement l’intérêt public et de confèrent aucun droit subjectif [omissis].
- 58 De l’avis du Bundesverwaltungsgericht (Cour administrative fédérale), de nombreux éléments plaident en faveur de la thèse selon laquelle le droit de

l'Union n'impose pas de s'écarter, dans cas de recours individuels, de la conception juridique précitée. Cette thèse se fonde en premier lieu sur l'arrêt de la Cour (déjà cité à l'occasion de la question 1) du 15 octobre 2015, Commission/Allemagne (C-137/14, EU:C:2015:683), qui porte sur le champ d'application de – ce qui est aujourd'hui – l'article 11, paragraphe 1, de la directive EIE. Aux termes de cet arrêt, s'il est loisible au législateur national de limiter aux seuls droits subjectifs les droits dont la violation peut être invoquée par un particulier dans le cadre d'un recours juridictionnel, une telle limitation ne peut s'appliquer telle quelle aux associations de défense de l'environnement (points 32 et s. et 92 de l'arrêt précité). Au vu de ce qui précède, le Bundesverwaltungsgericht (Cour administrative fédérale) considère que le droit de l'Union n'impose pas – du moins en principe – d'interpréter l'article 4 de la DCE en ce sens que des requérants individuels doivent impérativement pouvoir faire valoir des violations de l'interdiction de dégradation et de l'obligation d'amélioration imposées par la réglementation sur l'eau.

- 59 Certes, la Cour de justice a, dans son arrêt du 20 décembre 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, point 34), considéré au sujet de la DCE qu'il serait incompatible avec l'effet contraignant reconnu aux directives par l'article 288 TFUE d'exclure, en principe, que des personnes concernées puissent faire valoir une obligation imposée par la directive ; aux termes de cet arrêt, l'effet utile de cette directive ainsi que sa finalité protectrice de l'environnement exigent que des particuliers ou, le cas échéant, une organisation de défense de l'environnement dûment constituée, puissent s'en prévaloir en justice. Or, selon le Bundesverwaltungsgericht (Cour administrative fédérale), c'est précisément cette liberté de choix, matérialisée par le mot « ou », qui peut être citée comme indice du fait que les États membres disposent à cet égard d'une certaine marge discrétionnaire, comme cela a déjà été relevé dans l'arrêt de la Cour du 15 octobre 2015, Commission/Allemagne (C-137/14, EU:C:2015:683). Aux fins de **[Or. 28]** l'effet utile du droit de l'Union, cette marge discrétionnaire ne serait outrepassée que si les organisations environnementales étaient (elles aussi) empêchées d'attaquer la décision concernée [omissis].
- 60 C'est dans ce même esprit que le Bundesverwaltungsgericht (Cour administrative fédérale) comprend les considérations de la Cour sur la garantie d'une protection juridictionnelle effective, consacrée à l'article 19, paragraphe 1, TUE et à l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, ainsi qu'à l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus. Selon ces considérations, ce sont justement les organisations environnementales qui ne peuvent pas être privées, au moyen de critères fixés en droit national, de la possibilité de faire vérifier le respect des dispositions qui mettent en œuvre la législation de l'Union en matière d'environnement, qui servent l'intérêt public (arrêt du 20 décembre 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, points 35 et s., 45 et s.). De même, Mme l'avocat général Sharpston avait considéré dans ses conclusions (voir notamment points 79 et s., 85 et 90) que les particuliers jouissent (ou devraient

jouer) de la qualité pour agir aux fins de préserver leur propriété ou leurs autres intérêts et que les organisations de défense de l'environnement ne devraient pas se voir dénier une qualité pour agir encore plus vaste, dans la mesure où elles sont l'expression de l'intérêt collectif et public que personne d'autre ne serait en mesure de défendre autrement.

- 61 De l'avis du Bundesverwaltungsgericht (Cour administrative fédérale), même l'arrêt antérieur de la Cour, du 8 novembre 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838), n'impose pas, en ce qui concerne le droit d'agir des particuliers, de restreindre encore davantage la marge discrétionnaire concédée aux États membres par l'article 11, paragraphe 1, de la DCE et par l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus. Si la Cour y considère certes, dans le contexte de la directive 92/43/CE (directive habitats), que l'effet utile de cette directive ainsi que sa finalité au service de la protection de l'environnement exigent que « les citoyens » puissent s'en prévaloir en justice et puissent demander un contrôle à ce titre ; mais cet arrêt porte également sur la qualité pour agir des associations environnementales reconnues. Ce sont surtout elles qui doivent impérativement pouvoir invoquer la violation des dispositions qui mettent en œuvre la législation de l'Union en matière d'environnement. L'arrêt du 8 novembre 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, point 59) renvoie à cet égard à l'arrêt du 15 octobre 2015, Commission/Allemagne, C-137/14, EU:C:2015:683. Or, dans ce dernier, [Or. 29] comme cela a déjà été évoqué, la Cour avait justement laissé le législateur national libre de limiter aux seuls droits subjectifs les droits dont la violation peut être invoquée par un particulier dans le cadre d'un recours juridictionnel.
- 62 bb) De l'avis du Bundesverwaltungsgericht (Cour administrative fédérale), le seul fait que tous les membres du public concerné – tout comme d'ailleurs l'ensemble de la population – a besoin d'une eau potable inoffensive pour la santé ne confère pas à des particuliers davantage de droits à agir au titre de l'article 4 de la DCE.
- 63 Cependant, la DCE protège l'eau non seulement en tant que composante et fondement de l'écosystème, mais aussi aux fins de l'approvisionnement de la population en eau potable (voir considérants 24 et 37 et article 1er, premier tiret, de la DCE). L'un des objectifs de la directive consiste donc à protéger la santé humaine en surveillant la qualité des eaux, en agissant contre sa dégradation et en s'efforçant de l'améliorer (voir, au sujet de la directive antérieure – directive 78/659/CEE du Conseil, du 18 juillet 1978, concernant la qualité des eaux douces ayant besoin d'être protégées ou améliorées pour être aptes à la vie des poissons, JO 1978 L 22, p. 1 – l'arrêt de la Cour du 12 décembre 1996, Commission/Allemagne, C-298/95, EU:C:1996:501, points 15 et s. ; [omissis]). Cela signifie que dans tous les cas où le défaut d'observation des mesures exigées par une directive pourrait mettre en danger la santé des personnes, les intéressés doivent pouvoir invoquer des règles impératives pour être en mesure de faire contrôler par le juge si l'administration qui a approuvé un projet a rempli ses obligations découlant de l'article 4 de la DCE (arrêts de la Cour du 12 décembre

1996, Commission/Allemagne, C-298/95, EU:C:1996:501, point 16 ; du 25 juillet 2008, Janecek, C-237/07, EU:C:2008:447, point 38 ; du 8 novembre 2016, Lesoochránárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, point 44 ; et du 20 décembre 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, point 34). **[Or. 30]**

- 64 Toutefois, ni la DCE, ni la jurisprudence de la Cour à ce jour ne définissent les conditions dans lesquelles un individu est concerné et dans lesquelles il alors nécessaire de faire appel à une protection juridictionnelle. Les États membres disposent d'une vaste marge d'appréciation pour fixer ces conditions. Il est en particulier 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 une décision, aux seuls droits subjectifs, c'est-à-dire aux droits individuels qui peuvent, selon le droit national, être qualifiés de droits subjectifs publics (arrêts de la Cour du 16 avril 2015, Gruber, C-570/13, EU:C:2015:231, point 40, et du 15 octobre 2015, Commission/Allemagne, C-137/14, EU:C:2015:683, points 32 et s.). Sauf dans les cas exceptionnels où ils disposent de puits domestiques servant à leur approvisionnement individuel en eau (à cet égard, voir sous b ci-après), les membres du public qui agissent en justice contre un projet tirent leur eau potable du réseau public de distribution d'eau. Pour cette raison notamment, il est peu probable qu'ils soient à tel point « directement » concernés par un risque de dépassement de valeurs limites (voir arrêt du 25 juillet 2008, Janecek, C-237/07, EU:C:2008:447, point 39) que le droit de l'Union les autorise impérativement à faire valoir en justice des violations de l'interdiction de détérioration et de l'obligation d'amélioration imposées par la réglementation sur l'eau.
- 65 b) Par ailleurs, de l'avis du Bundesverwaltungsgericht (Cour administrative fédérale), de nombreux éléments plaident en faveur de la thèse selon laquelle, même dans le cas des requérants particuliers qui disposent à proximité du tracé prévu de la route de puits domestiques servant à leur approvisionnement individuel en eau et qui craignent une dégradation du fait de l'eau ruisselant depuis la surface de la route, le droit national n'est pas non plus nécessairement tenu de leur octroyer, au titre de l'article 4 de la DCE, le droit de fonder leurs recours sur d'éventuelles violations de l'interdiction de détérioration et de l'obligation d'amélioration imposées par la réglementation sur l'eau. Même si l'on retient un caractère purement objectif des exigences de la DCE, les requérants sont suffisamment protégés par le droit national. **[Or. 31]**
- 66 aa) Il est certes vrai que le droit allemand fait la distinction entre, d'une part, l'approbation du plan (l'autorisation du projet) et, d'autre part, l'octroi de l'autorisation requise par la réglementation sur l'eau en vue d'utiliser l'eau. Le rejet ou l'infiltration dans les eaux souterraines de l'eau ruisselant depuis la surface de la route constitue une utilisation d'eau qui est soumise à autorisation. Cependant, les obstacles de l'autorisation au regard de la réglementation sur l'eau conduisent sans aucun doute à l'illégalité et donc au rejet du projet s'ils ne sont pas surmontés et si le projet ne peut pas être réalisé sans utilisation des eaux. Par

ailleurs, selon une jurisprudence constante du Bundesverwaltungsgericht (Cour administrative fédérale), les tiers peuvent également attaquer l'autorisation accordée en vertu de la réglementation sur l'eau, dès lors que celle-ci les affecte de manière qualifiée et individuelle [omissis].

- 67 Bien qu'ils ne puissent pas invoquer directement en justice des violations de l'interdiction de détérioration et de l'obligation d'amélioration imposées par le droit de l'Union, les propriétaires de puits domestiques peuvent donc faire valoir en justice, indépendamment du droit de l'Union et simplement sur la base du droit national, que l'autorisation met en péril la qualité de l'eau potable tirée dans leur puits depuis les eaux souterraines.
- 68 bb) Dans l'hypothèse où il serait considéré, contrairement à ce qui précède, que l'article 4 de la DCE (éventuellement considéré en combinaison avec l'article 288 TFUE, l'article 19 TUE et l'article 47 de la charte des droits fondamentaux) exige que le particulier disposant d'un puits domestique à proximité de la route peut – indépendamment du droit d'agir des associations environnementales reconnues et indépendamment des possibilités de protection juridictionnelles ouvertes à ce particulier par le droit national – faire valoir en justice des violations de l'interdiction de détérioration et de l'obligation d'amélioration imposées par le droit de l'Union, ce droit ne devrait en tout état de cause lui être ouvert que dans la limite dans laquelle il est affecté. À cet égard, un requérant ne devrait pouvoir réclamer une protection juridictionnelle au titre de l'article 4 de la DCE que dans la mesure où il est concrètement affecté, non seulement par le projet lui-même, mais justement aussi, de surcroît, par la (supposée) violation de l'interdiction de détérioration ou de l'obligation d'amélioration. [Or. 32]
- 69 Les requérants concernés pourraient alors être considérés comme affectés en ce sens (uniquement) si leur santé est susceptible d'être menacée du fait d'un non-respect des exigences de la DCE. Ainsi, par exemple, les propriétaires de puits domestiques pourraient se fonder sur le droit de l'Union pour faire valoir une menace pour la qualité de l'eau potable qu'ils extraient et consomment. En revanche, ils ne pourraient pas invoquer par ailleurs une violation de l'interdiction de détérioration ou de l'obligation d'amélioration qui serait indépendante de la menace pour la santé.

[omissis]