



## COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 27 octobre 2015  
sj.h(2015)5058641

*Documents de procédure juridictionnelle*

### **A MONSIEUR LE PRESIDENT ET AUX MEMBRES DE LA COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPEENNE**

### **OBSERVATIONS ECRITES**

déposées, conformément à l'article 23, deuxième alinéa, du Protocole sur le Statut de la Cour de justice, par la Commission européenne, représentée par Mme Odile BEYNET et M. Christoph HERMES, tous les deux membres de son service juridique, en qualité d'agents, et ayant élu domicile à Luxembourg, auprès de Mme Merete CLAUSEN, membre du service juridique, Bâtiment BECH, 5 rue A. Weicker, L-2721 Luxembourg, et consentant à la signification de tous les actes de procédure via e-Curia,

### **DANS L'AFFAIRE C-379/15**

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle présentée, conformément à l'article 267 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), par le Conseil d'Etat de la République française, dans la procédure dont il a été saisi par:

**l'Association France Nature Environnement**

Dans le cadre de la présente procédure préjudicielle, la Commission a l'honneur de présenter les observations suivantes.

#### **1. LES FAITS ET LES QUESTIONS PREJUDICIELLES**

1. La Conseil d'Etat de la République française a, par décision en date du 26 juin 2015, décidé de surseoir à statuer dans le cadre des recours dont il a été saisi et de poser à la Cour une question préjudicielle, conformément à l'article 267 TFUE.
2. L'affaire trouve son origine dans un recours déposé par l'Association France Nature Environnement demandant l'annulation du décret n°2012-616 du 2 mai 2012 relatif à l'évaluation de certains plans et documents ayant une incidence sur l'environnement. Elle fait valoir de nombreux griefs dont deux sont retenus par le Conseil d'Etat qui les considère comme fondés.

En premier lieu le grief selon lequel, en confiant à la même autorité la compétence pour élaborer et approuver les plans et documents et la compétence consultative en matière environnementale, sans prévoir de disposition de nature à garantir que la compétence consultative en matière environnementale serait exercée, au sein de cette autorité, par une entité disposant d'une autonomie effective, l'article 1<sup>er</sup> du décret attaqué méconnaît l'article L.122-7 du code de l'environnement pris pour la transposition de l'article 6, paragraphe 3 de la directive 2001/42/CE<sup>1</sup> du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (ci-après "la directive 2001/42" ou "la directive").

En second lieu, le fait qu'en écartant l'application des mesures réglementaires de transposition de la directive aux chartes de parcs naturels régionaux dont l'élaboration ou la révision a été prescrite par délibération du conseil régional avant le 1<sup>er</sup> janvier 2013, alors que le délai de transposition est expiré, l'article 7 du décret méconnaît les exigences du droit de l'Union.

3. Après avoir constaté l'illégalité des articles 1<sup>er</sup> et 7 du décret, le Conseil d'Etat s'interroge sur les conséquences à tirer de cette illégalité. Il souligne notamment (voir paragraphe 27 de la décision de renvoi) que l'annulation partielle des dispositions de l'article 1<sup>er</sup> du décret

---

<sup>1</sup> JO L 197 du 21.7.2001, p. 30.

présenterait le risque que soit remise en cause la légalité de l'ensemble des plans et programmes pris en application de ces dispositions ainsi que "*compte tenu de la possibilité d'exciper, sans condition de délai, de l'illégalité des actes réglementaires propre au droit administratif français, de tous les actes pris sur le fondement de ces plans et programmes*" et qu'en conséquence le niveau élevé de protection de l'environnement que l'ensemble de ces plans et programmes tendent à assurer pourrait en être altéré, situation qui pourrait être préjudiciable à la sécurité juridique ainsi qu'à l'objectif de protection de l'environnement. En outre, selon la juridiction de renvoi, l'annulation rétroactive des dispositions du décret attaqué créerait un vide juridique qui ferait obstacle à la mise en œuvre des autres dispositions nationales prises pour la transposition de la directive 2001/42. Le Conseil d'Etat en conclut qu'au regard des critères déterminants les conditions dans lesquelles le juge administratif français peut faire usage de son pouvoir de modulation des effets d'une décision d'annulation, de tels risques pourraient conduire à maintenir les effets des dispositions en cause de l'article 1<sup>er</sup> du décret durant le délai strictement nécessaire pour permettre au Premier ministre de prendre les dispositions organisant un système d'autorités administratives chargées de l'évaluation environnementale conforme aux dispositions de la directive.

Il y aurait ainsi lieu, selon le Conseil d'Etat, de prévoir que l'annulation partielle de l'article 1<sup>er</sup> du décret ne prendrait effet qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016 et que, sous réserve des actions contentieuses engagées à la date de la décision de renvoi contre les actes pris sur son fondement, les effets produits par les dispositions du décret attaqué antérieurement à son annulation seraient considérés comme définitifs.

4. Le juge de renvoi se réfère à l'arrêt de la Cour dans l'affaire C-41/11<sup>2</sup> qui a admis qu'une juridiction nationale peut exceptionnellement être autorisée à faire usage de sa disposition nationale l'habilitant à maintenir certains effets d'un acte national annulé compte tenu de l'existence d'une considération impérieuse liée à la protection de l'environnement (voir paragraphe 58) mais s'interroge sur le fait de savoir si une juridiction nationale doit, dans tous les cas, saisir la Cour de justice de l'Union européenne à titre préjudiciel sur la question du maintien provisoire de dispositions contraires au droit de l'Union. Il relève qu'une telle obligation aboutirait à différer en tout état de cause, en pratique, les effets de

---

<sup>2</sup> Arrêt *Inter-Environnement Wallonie et Terre wallonne* du 28 février 2012, dans l'affaire C-41/11, ECLI:EU:C:2012:103.

l'annulation prononcée par le juge, en suspendant sa décision finale (voir paragraphe 29 de la décision de renvoi).

5. Si la Cour devait décider qu'elle doit être saisie en tout état de cause lorsqu'il s'agit de décider du bien-fondé du maintien provisoire de dispositions contraires au droit de l'Union, le Conseil d'Etat interroge la Cour sur le fait de savoir si elle estime que le maintien, jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2016, des effets des dispositions du décret attaqué jugées illégales, serait justifié par une considération impérieuse de protection de l'environnement.
6. Ainsi, le Conseil d'Etat français pose à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

*"- Une juridiction nationale, juge de droit commun du droit de l'Union européenne, doit-elle, dans tous les cas, saisir la Cour de justice de l'Union européenne à titre préjudiciel afin que celle-ci apprécie s'il y a lieu de maintenir provisoirement en vigueur les dispositions jugées contraires au droit de l'Union par la juridiction nationale?"*

*- En cas de réponse affirmative à cette première question, la décision qui pourrait être prise par le Conseil d'Etat de maintenir jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2016 les effets des dispositions de l'article 1er du décret du 2 mai 2012 relatif à l'évaluation de certains plans et documents ayant une incidence sur l'environnement qu'il juge illégales serait-elle notamment justifiée par une considération impérieuse liée à la protection de l'environnement ?"*

7. Avant d'entrer dans l'analyse juridique des questions posées, la Commission souhaite informer la Cour qu'une procédure d'infraction contre la France (cas 2009/2225), concernant en partie les mêmes griefs que dans la présente affaire jugée par le Conseil d'Etat, a été ouverte et est actuellement au stade de l'avis motivé. La Commission considère en effet que les obligations découlant de l'article 3 paragraphe 1, lu en combinaison avec l'article 2 alinéa a) et l'annexe II de la directive 2001/42/CE, ne sont pas respectées en ce que les listes des plans et programmes, environnementaux et urbanistiques, qui doivent faire l'objet d'une évaluation stratégique environnementale au titre de la directive 2001/42/CE ne sont pas complètes. En outre, les décrets n° 2012-616 et n°2012-995 ne sont pas conformes à l'article 6 paragraphe 3 de la directive 2001/42/CE en ce que la séparation fonctionnelle entre l'autorité environnementale et l'autorité décisionnelle n'est pas opérée dans certains cas de figure (notamment à l'échelon régional), ce constat étant partagé par le Conseil d'Etat dans la présente affaire.

## 2. LE CADRE JURIDIQUE

### 2.1. Le droit de l'Union européenne

8. La directive 2001/42 énonce, dans son considérant 5, que:

*"L'adoption de procédures d'évaluation des incidences sur l'environnement au niveau de l'établissement des plans et des programmes devrait être bénéfique aux entreprises en créant un cadre plus cohérent pour le déploiement des activités économiques en incluant des informations environnementales pertinentes dans les prises de décision; la prise en compte d'un plus grand nombre de facteurs dans le processus de décision doit contribuer à des solutions plus durables et plus efficaces.";*

Et dans son considérant 6 que:

*"Les divers systèmes d'évaluation environnementale opérationnels dans les Etats membres devraient contenir un ensemble de prescriptions procédurales communes requises pour contribuer à un haut niveau de protection de l'environnement"*

9. Son considérant 9 précise encore que :

*"La présente directive revêt un caractère procédural et ses prescriptions devraient être intégrées soit dans les procédures existant dans les États membres, soit dans des procédures établies spécifiquement; (...)"*

10. L'article 1<sup>er</sup> de la directive 2001/42, qui expose ses objectifs, se lit comme suit :

*"La présente directive a pour objet d'assurer un niveau élevé de protection de l'environnement, et de contribuer à l'intégration de considérations environnementales dans l'élaboration et l'adoption de plans et de programmes en vue de promouvoir un développement durable en prévoyant que, conformément à la présente directive, certains plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement soient soumis à une évaluation environnementale."*

11. Le paragraphe 3 de l'article 6, relatif aux consultations, énonce:

*"Les États membres désignent les autorités qu'il faut consulter et qui, étant donné leur responsabilité spécifique en matière d'environnement, sont susceptibles d'être concernées par les incidences environnementales de la mise en oeuvre de plans et de programmes."*

12. Conformément à l'article 2 de la directive, relatif aux définitions :

*"Aux fins de la présente directive, on entend par:*

- a) *"plans et programmes": les plans et programmes, y compris ceux qui sont cofinancés par la Communauté européenne, ainsi que leurs modifications:*

- élaborés et/ou adoptés par une autorité au niveau national, régional ou local ou élaborés par une autorité en vue de leur adoption par le parlement ou par le gouvernement, par le biais d'une procédure législative, et

- exigés par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives;

b) "évaluation environnementale": l'élaboration d'un rapport sur les incidences environnementales, la réalisation de consultations, la prise en compte dudit rapport et des résultats des consultations lors de la prise de décision, ainsi que la communication d'informations sur la décision, conformément aux articles 4 à 9;

13. L'article 3, relatif au champ d'application de la directive énonce :

*"Champ d'application*

*1. Une évaluation environnementale est effectuée, conformément aux articles 4 à 9, pour les plans et programmes visés aux paragraphes 2, 3 et 4 susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.*

*2. Sous réserve du paragraphe 3, une évaluation environnementale est effectuée pour tous les plans et programmes:*

*a) qui sont élaborés pour les secteurs de l'agriculture, de la sylviculture, de la pêche, de l'énergie, de l'industrie, des transports, de la gestion des déchets, de la gestion de l'eau, des télécommunications, du tourisme, de l'aménagement du territoire urbain et rural ou de l'affectation des sols et qui définissent le cadre dans lequel la mise en oeuvre des projets énumérés aux annexes I et II de la directive 85/337/CEE pourra être autorisée à l'avenir;*

*ou b) pour lesquels, étant donné les incidences qu'ils sont susceptibles d'avoir sur des sites, une évaluation est requise en vertu des articles 6 et 7 de la directive 92/43/CEE.*

*[...]*

*5. Les États membres déterminent si les plans ou programmes visés aux paragraphes 3 et 4 sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, soit en procédant à un examen au cas par cas, soit en déterminant des types de plans et programmes ou en combinant ces deux approches. À cette fin, les États membres tiennent compte, en tout état de cause, des critères pertinents fixés à l'annexe II, afin de faire en sorte que les plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement soient couverts par la présente directive."*

## **2.2. Le droit national**

14. Le décret n° 2012-616 du 2 mai 2012 relatif à l'évaluation de certains plans et documents ayant une incidence sur l'environnement fixe la liste des projets de plans, schémas, programmes et documents de planification qui doivent, en application de l'article L.122-4

du code de l'environnement, faire l'objet d'une évaluation environnementale, soit de manière systématique, soit après un examen au cas par cas par l'autorité administrative de l'Etat désignée à cet effet.

15. L'évaluation environnementale des plans et programmes ayant une incidence notable sur l'environnement est régie en France par les articles L. 122-4 à L. 122-12 et R. 122-17 à R. 122-24 du code de l'environnement<sup>3</sup> issu du décret n° 2012-616 du 2 mai 2012 relatif à l'évaluation de certains plans et documents ayant une incidence sur l'environnement. Le décret n°2012-616 du 2 mai 2012 constitue l'acte de transposition de la directive 2001/42. De même, l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme est régie par les articles L. 121-10 à L. 121-15 et R. 121-14 à R. 121-18 du code de l'urbanisme<sup>4</sup>.

### 3. SUR LE FOND

#### 3.1. Sur la première question relative à la portée de l'obligation de saisir la Cour d'une question préjudicielle

16. Le Conseil d'Etat interroge la Cour sur le fait de savoir si une juridiction nationale doit, dans tous les cas, saisir la Cour de justice de l'Union européenne à titre préjudiciel lorsqu'elle envisage de maintenir provisoirement en vigueur des dispositions jugées contraires au droit de l'Union, afin que la Cour apprécie s'il y a lieu de procéder à un tel maintien.

---

<sup>3</sup> Tel que modifié par le décret n° 2012-616 du 2 mai 2012 relatif à l'évaluation de certains plans et documents ayant une incidence sur l'environnement

<sup>4</sup> Tel que modifié par le décret n°2012-995 relatif à l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme ainsi que par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové. Le présent renvoi préjudiciel ne porte pas sur le volet urbanistique. Toutefois, la Commission relève que le Conseil d'Etat a rendu un arrêt similaire le même jour se rapportant aux plans et programmes urbanistiques. Dès lors, la présente affaire présente également un enjeu pour les plans et programmes urbanistiques. Arrêt n° 365876:[http://arianeinternet.conseiletat.fr/arianeinternet/ViewRoot.asp?View=Html&DMode=Html&PushDirectory=1&Item=1&fond=DCE&Page=1&querytype=advanced&NbEltsPerPages=4&Pluriels=True&dec\\_id\\_t=365876](http://arianeinternet.conseiletat.fr/arianeinternet/ViewRoot.asp?View=Html&DMode=Html&PushDirectory=1&Item=1&fond=DCE&Page=1&querytype=advanced&NbEltsPerPages=4&Pluriels=True&dec_id_t=365876).

17. La Cour elle-même a envisagé la possibilité de limiter les effets temporels de son interprétation du droit de l'Union, au regard du principe général de sécurité juridique, en tenant compte des troubles graves que son arrêt pourrait entraîner pour le passé dans les relations juridiques établies de bonne foi (voir, par exemple, arrêt *Amministrazione delle finanze dello Stato/Salumi*<sup>5</sup> et *Defrenne*<sup>6</sup>).
18. Néanmoins, la Cour souligne qu'une telle limitation des effets temporels d'une annulation constitue une exception et doit nécessairement être déterminée dans l'arrêt de la Cour interprétant le droit de l'Union afin d'assurer la sécurité juridique ainsi que l'égalité des Etats Membres et des autres justiciables face au droit de l'Union (voir, notamment, en ce sens, l'arrêt *Meilicke*<sup>7</sup>, et jurisprudence citée, ainsi que l'arrêt *Amministrazione delle finanze dello Stato*<sup>8</sup> /*Salumi*).
19. Cependant, le cadre de la question soulevée ici par le Conseil d'Etat concernant le maintien des effets d'un acte national violant le droit de l'Union est différent puisque le Conseil d'Etat ne pose pas à la Cour la question de l'interprétation de la directive 2001/42 et de la validité de l'acte national par rapport au droit de l'Union : il conclut lui-même à l'illégalité du décret attaqué au regard des prescriptions de la directive et prend sur ce fondement la décision d'annuler les dispositions du décret national non conformes au droit de l'Union.

En effet, le Conseil d'Etat français, conformément à la jurisprudence de la Cour dans l'affaire *Seaport*<sup>9</sup> juge illégales les dispositions du décret de 2012 qui n'ont pas permis de mettre en œuvre l'indépendance fonctionnelle, pourtant attendue, de l'autorité environnementale. Selon le Conseil d'Etat, le texte n'a pas prévu "*de disposition de nature à garantir que la compétence consultative en matière environnementale serait exercée, au sein de cette autorité, par une entité disposant d'une autonomie effective*". La portée de l'illégalité constatée est grande puisqu'elle se rapporte à de nombreuses catégories de plans et programmes ainsi que sur les projets initiés sur le fondement de ces plans et programmes illégaux.

---

<sup>5</sup> Arrêt du 27 mars 1980, dans les affaires jointes C-66, 127 et 128/79, paragraphe 10, ECLI:EU:C:1980:101.

<sup>6</sup> Arrêt du 8 avril 1976, affaire C-43/75, *Defrenne c./SABENA*, ECLI:EU:C:1976:56, paragraphe 74.

<sup>7</sup> Arrêt du 6 mars 2007, affaire C-292/04, ECLI:EU:C:2007:132, paragraphe 35 à 37.

<sup>8</sup> Précité, paragraphes 10 et 11.

<sup>9</sup> Arrêt de la Cour du 20 octobre 2011, affaire C-474/10, ECLI:EU:C:2011:68, point 39.

20. Or, comme souligné à juste titre par la juridiction de renvoi, il ne ressort pas clairement et explicitement de la jurisprudence qu'il existerait une obligation d'interroger la Cour, par une question préjudicielle, sur le maintien en vigueur provisoire des dispositions jugées contraires au droit de l'Union en pareil cas. Néanmoins les grands principes posés par la jurisprudence en matière de questions préjudicielles font ressortir les éléments suivants.
21. Les principes qui régissent le droit de l'Union et la coopération entre le juge national et le juge de l'Union, et notamment les principes de la coopération loyale, de l'effet utile et de la primauté du droit de l'Union, impliquent que tout droit national contraire au droit de l'Union ne soit pas appliqué (voir, par exemple, arrêt *Küçükdeveci*,<sup>10</sup> et jurisprudence citée, notamment arrêt *Inter-Environnement Wallonie*<sup>11</sup>). En conséquence, la limitation des effets temporels d'une décision concernant la violation du droit de l'Union par un acte national, qui porte atteinte à l'effectivité du droit de l'Union, ne peut qu'être exceptionnelle et, en tant qu'exception, elle doit être strictement limitée et justifiée par le respect de conditions énoncées par la Cour.
22. Il semble découler de ces principes et de leur fondement qu'afin d'assurer l'uniformité du droit de l'Union et donc le caractère exceptionnel d'une telle limitation, il est nécessaire que la Cour de justice de l'Union soit saisie par les juridictions nationales de dernière instance (conformément à la jurisprudence *CILFIT*<sup>12</sup>) afin de déterminer s'il y a lieu de maintenir provisoirement en vigueur les dispositions jugées contraires au droit de l'Union par la juridiction nationale.
23. Néanmoins, une telle obligation de saisine de la Cour pourrait poser des difficultés dans sa mise en œuvre pratique. En effet, par exemple, dans l'affaire au fond en cause ici, la suspension serait utile seulement jusqu'en janvier 2016, or la réponse de la Cour ne pourrait être vraisemblablement donnée qu'après cette date, donc à un moment où la question sera devenue sans objet. En outre, comme le souligne le Conseil d'Etat (voir paragraphe 29 de la décision de renvoi), le délai dans lequel la Cour se prononce conduirait, quel que soit le sens de sa décision, à différer en pratique les effets de l'annulation éventuellement

---

<sup>10</sup> Arrêt du 19 janvier 2010, affaire C-555/07, paragraphes 47 à 51, ECLI:EU:C:2010:21.

<sup>11</sup> Arrêt du 18 décembre 1997, affaire C-129/96, ECLI:EU:C:1997:628, paragraphe 40.

<sup>12</sup> Arrêt de la Cour du 6 octobre 1982, Srl CILFIT et Lanificio di Gavardo SpA contre Ministère de la santé, affaire 283/81, ECLI: ECLI:EU:C:1982:335

prononcée par le juge national, donc en quelque sorte à entraîner une suspension de l'annulation de façon systématique au moins pendant le temps nécessaire à la Cour de justice pour se prononcer sur la question préjudicielle.

24. En outre, selon la jurisprudence de la Cour relative à l'"*acte clair*", l'obligation de saisir la Cour conformément à l'art. 267, paragraphe 3, du TFUE est écartée dans les cas où une question identique a été décidée à titre préjudiciel dans une espèce analogue ou dans le cas où il existe une jurisprudence de la Cour résolvant le point de droit en cause même si la question en litige n'est pas strictement identique (voir arrêt *CILFIT*, précité, paragraphes 13 et 14).
25. Dans le contexte de la protection de l'environnement, la Cour a établi des critères concernant le maintien des effets d'un acte national violant la directive 2001/42 dans l'arrêt *Inter-Environnement Wallonie et Terre wallonne* (précité, paragraphes 58 à 62). La Cour énonce les conditions suivantes : que la disposition nationale en cause constitue une mesure de transposition correcte du droit de l'Union (point 59), que le juge national apprécie si l'adoption et l'entrée en vigueur d'une nouvelle règle prévoyant le maintien de certains actes adoptés sur le fondement de la disposition attaquée ne permettraient pas d'éviter les effets préjudiciables sur l'environnement découlant de l'annulation de la règle attaquée (point 60), que l'annulation de l'acte attaqué ait pour conséquence (et il revient à la juridiction nationale de le constater) de créer un vide juridique concernant la transposition du droit de l'Union qui serait préjudiciable à l'environnement (point 61). Enfin, un tel maintien exceptionnel des effets d'un acte national ne pourrait se justifier que durant le laps de temps strictement nécessaire à l'adoption des mesures permettant de remédier à l'irrégularité constatée (point 62).
26. Néanmoins, ces principes ne semblent pas suffisamment complets pour être transposables à tous les cas portés devant une juridiction nationale. En outre, alors que le principe de respect de la sécurité juridique, évoqué par la juridiction nationale, est présent dans la jurisprudence de la Cour (voir affaire *Defrenne*, précitée), il n'est pas évoqué dans l'affaire C-41/11. Il semble que la Cour dans l'affaire *Inter-Wallonie* n'ait pas entendu poser des principes exhaustifs applicables dans tous les cas, mais seulement des principes applicables au cas spécifique dont elle était saisie (voir, en ce sens, les termes "*compte tenu des circonstances spécifiques de l'affaire au principal*" dans le dispositif de l'arrêt).

27. En conclusion, s'agissant d'une exception pouvant porter préjudice au respect des grands principes du droit de l'Union (notamment au principe de primauté), une telle possibilité de suspension doit être tout à fait exceptionnelle et donc strictement encadrée. Le juge national de dernier degré ne pourrait être dispensé de poser la question à la Cour que dans la mesure où des critères précis et exhaustifs applicables à la situation dont il est saisi ont préalablement été posés par la Cour. Ceci ne semble pas être le cas concernant la présente affaire.

**3.2. Sur la deuxième question relative à l'existence, dans le cas d'espèce, d'une considération impérieuse liée à la protection de l'environnement permettant le maintien provisoire du décret attaqué**

28. Au paragraphe 27 de la décision de renvoi, le Conseil d'Etat considère qu'il "*y aurait lieu de prévoir que l'annulation partielle de l'article 1<sup>er</sup> ne prendrait effet qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016 et que, sous réserve des actions contentieuses engagées à la date de la présente décision contre les actes pris sur son fondement, les effets produits par les dispositions du décret attaqué antérieurement à son annulation seraient regardés comme définitifs.*"

29. La juridiction de renvoi suggère que toute "*considération impérieuse liée à la protection de l'environnement*", quel que soit son fondement juridique, doit permettre le maintien provisoire de dispositions contraires à la directive 2001/42 (voir paragraphe 28 de la décision de renvoi).

30. Il convient cependant de souligner que la Cour, dans l'affaire *Inter-Environnement Wallonie et Terre wallonne*, a posé une série de critères détaillés (voir points 58 à 62 de l'arrêt), destinés à encadrer de façon spécifique, au regard des faits et circonstances du cas d'espèce dont elle était saisie, les conditions dans lesquelles les effets d'un acte contraire au droit de l'Union pourraient être exceptionnellement maintenus,

31. En premier lieu, comme indiqué plus haut, l'une des conditions posées par la Cour pour que la suspension d'une annulation d'un acte national contraire au droit de l'Union est que la disposition nationale en cause constitue une mesure de transposition correcte du droit de l'Union (point 59). Dans l'affaire dont elle était saisie l'acte national en question violait la directive 2001/42 mais constituait une transposition correcte de la directive 91/676. Dans le

cas présent, le décret attaqué n'a pas pour objet de transposer d'autres directives de l'Union. Car la seule directive en cause dans la présente affaire est la directive 2001/42. Par conséquent, les circonstances dans l'affaire présente et dans l'affaire C-41/11 ne sont pas tout à fait comparables.<sup>13</sup>

32. On relève aussi qu'au point 61 de l'arrêt, lorsqu'elle examine la condition des "*effets préjudiciables sur l'environnement*" (point 62), elle pose la condition suivante : que l'annulation de l'arrêté ait pour conséquence de créer un vide juridique en ce qui concerne la transposition de la directive 91/679, qui serait plus préjudiciable à l'environnement, en ce qu'elle se traduirait par une protection moindre des eaux contre la pollution par les nitrates et irait ainsi à l'encontre de l'objectif essentiel de cette directive.
33. On pourrait considérer que la Cour, du fait du principe de primauté du droit de l'Union, a entendu ainsi limiter d'une façon générale une telle possibilité exceptionnelle de suspension de l'annulation aux cas où un maintien des effets de la mesure non-conforme à la directive 2001/42 permettrait néanmoins une meilleure application du droit de l'Union relatif à l'environnement. En effet, on se trouve dans une telle situation dans un conflit de normes de même niveau dans la hiérarchie des normes. La question de savoir si, comme semble le suggérer la juridiction de renvoi, toute "*considération impérieuse liée à la protection de l'environnement*", quel que soit son fondement juridique, doit permettre le maintien provisoire de dispositions contraires à la directive 2001/42 ne semble pas avoir été clairement tranchée par la Cour.
34. En outre, on doit relever que la Cour, dans une affaire comparable (arrêt *Commission/Irlande*<sup>14</sup>), a considéré qu'une régularisation généralisée des opérations ou des actes qui ont été adoptés sans étude des incidences sur l'environnement violait la directive 85/337/CEE<sup>15</sup> du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de

---

<sup>13</sup> Néanmoins, comme indiqué précédemment, il n'apparaît pas avec certitude que la Cour ait entendu, dans l'arrêt *Inter-Environnement Wallonie*, poser des conditions exhaustives applicables à toutes les affaires mais plutôt des principes applicables au cas spécifique dont elle était saisie et qui se rapportent à un plan particulier (voir, en ce sens, les termes "compte tenu des circonstances spécifiques de l'affaire au principal" dans le dispositif de l'arrêt). En conséquence, même si cette première condition ne semble pas remplie dans la présente affaire, on ne peut nécessairement en conclure qu'il serait de ce fait exclu que des considérations impérieuses de protection de l'environnement puissent justifier le maintien en vigueur provisoire des dispositions contraires à certaines dispositions de la directive 2001/42.

<sup>14</sup> Arrêt du 3 juillet 2008, affaire C-215/06, ECLI:EU:C:2008:380.

<sup>15</sup> OJ L 175, 5.7.1985, p. 40.

certaines projets publics et privés sur l'environnement. Ce raisonnement devrait s'appliquer en l'espèce par analogie.

35. Il semble ainsi difficile de considérer, comme semble vouloir le faire la juridiction de renvoi, que le maintien de toutes les 33 catégories de plans et programmes jugés illégaux par la juridiction de renvoi, sans même opérer de distinction quant à leur objectif, leur contenu, leur impact environnemental et à leur influence sur d'autres plans ou programmes, y compris ceux qui font partie d'un ensemble hiérarchisé, et/ou sur les différents projets qui s'y rattachent, pourrait répondre à des considérations impérieuses de protection de l'environnement. En effet, certains plans et programmes sont établis avec pour objectif premier la protection de l'environnement (ex. programme d'action nitrates) alors que d'autres sont soumis à une évaluation stratégique des incidences environnementales compte tenu de leurs incidences sur l'environnement (ex. Plan départemental des itinéraires de randonnée motorisée prévu par l'article L. 361-2 du code de l'environnement).
36. On rappellera en outre que le défaut d'évaluation des incidences environnementales au titre de la directive 2001/42 a pour conséquence d'entacher d'un vice de procédure les projets qui s'y rattachent. En supposant que la juridiction de renvoi maintienne tous les plans et programmes incriminés, elle prend le risque que certains projets autorisés dont les travaux sont tout juste initiés ou pas encore réalisés aboutissent et ce malgré le vice procédural identifié par celle-ci, privant d'effet utile tant la directive 2001/42 que la directive 2011/92<sup>16</sup>, et au-delà en n'assurant pas la protection de l'environnement voulue par le législateur.
37. En outre, selon la juridiction de renvoi "*les effets produits par les dispositions du décret attaqué antérieurement à son annulation seraient regardés comme définitifs*" (voir point 27) ce qui implique pour toute une série de plans et programmes qu'ils demeureront en vigueur plusieurs années malgré l'illégalité constatée, ce qui ne paraît pas compatible avec l'objectif de protection de l'environnement recherché. Cela serait également incompatible avec le raisonnement suivi par la Cour de justice dans l'affaire C-215/06 qui concerne, certes, l'application de la directive 2011/92/UE mais qui pourrait s'appliquer par analogie à la présente affaire.

---

<sup>16</sup> Directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, JO L 26 du 28.1.2012, p. 1.

38. Au regard de tous ces éléments, il semble donc difficile de conclure que des considérations impérieuses de protection de l'environnement justifieraient une mesure de suspension des effets de l'annulation du décret attaqué telle que celle proposée par la juridiction de renvoi. Si, toutefois, la Cour devait considérer qu'une telle suspension peut se justifier, notamment au regard de l'objet de la directive 2001/42, qui est d'assurer un niveau élevé de protection de l'environnement (voir son article 1er), il conviendrait d'opérer une distinction entre les différents plans et programmes prévus à l'article 1er du décret attaqué. Un critère déterminant pourrait être l'analyse des règles qui s'appliqueraient en lieu et place des plans et programmes figurant dans le décret si celui-ci était annulé et ce serait seulement si ces règles sont moins favorables à l'environnement que celles adoptées sur base du décret que le juge national pourrait ordonner le maintien en vigueur du décret existant jusqu'à l'adoption d'une mesure de substitution conforme avec l'article 6(3) de la directive 2001/42 (voir, en ce sens, les points 42 et 43 des conclusions de l'Avocat Général Kokott dans l'affaire C-41/11 Inter-Environnement Wallonie<sup>17</sup>).
39. Enfin, il semble utile de rappeler que, si la juridiction de renvoi semble considérer que le seul "test" à opérer est celui de la justification "*pour une considération impérieuse liée à la protection de l'environnement*" il faut rappeler que la Cour a posé dans l'affaire *Inter-Environnement Wallonie* un certain nombre de critères plus détaillés, en fonction des faits de l'affaire dont elle était saisie, et qu'elle pourrait le faire également ici, afin de d'encadrer précisément une pratique qui, allant à l'encontre du principe de primauté du droit de l'Union, doit être strictement limitée.

---

<sup>17</sup> ECLI:EU:C:2011:822.

#### 4. CONCLUSION

Compte tenu des développements qui précèdent, la Commission propose à la Cour de justice de répondre à la juridiction de renvoi de la manière suivante :

- (i) *Une juridiction nationale de dernière instance doit saisir la Cour de justice de l'Union européenne à titre préjudiciel afin que celle-ci apprécie s'il y a lieu de maintenir provisoirement en vigueur des dispositions qu'elle a jugées contraires du droit de l'Union dans la mesure où la Cour n'a pas été saisie d'une question identique ou comparable ayant permis d'énoncer des principes suffisamment exhaustifs pour résoudre le problème de droit en cause dans l'affaire dont elle est saisie.*
- (ii) *La décision qui pourrait être prise par le Conseil d'Etat de maintenir jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2016 les effets de l'ensemble des dispositions de l'article 1<sup>er</sup> du décret du 2 mai 2012 relatif à l'évaluation de certains plans et documents ayant une incidence sur l'environnement qu'il juge illégales ne semble pas être justifiée par une considération impérieuse liée à la protection de l'environnement.*

Christoph HERMES

Odile BEYNET

*Agents de la Commission*