



Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (neuvième chambre)

10 septembre 2015 *

«Renvoi préjudiciel — Directive 2001/42/CE — Évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l’environnement — Régime de protection du massif montagneux de l’Ymittos — Procédure modificative — Applicabilité de cette directive — Plan directeur et programme de protection de l’environnement de la grande région d’Athènes»

Dans l’affaire C-473/14,

ayant pour objet une demande préjudicielle au titre de l’article 267 TFUE, introduite par le Symvouliotis Epikrateias (Grèce), par décision du 19 septembre 2014, parvenue à la Cour le 20 octobre 2014, dans la procédure

Dimos Kropias Attikis

contre

Ypourgos Perivallontos, Energeias kai Klimatikis Allagis,

LA COUR (neuvième chambre),

composée de M^{me} K. Jürimäe, président de chambre, M. M. Safjan et M^{me} A. Prechal (rapporteur), juges,

avocat général: M^{me} J. Kokott,

greffier: M. A. Calot Escobar,

vu la procédure écrite,

considérant les observations présentées:

- pour Dimos Kropias Attikis, par M^e A. Papakonstantinou, dikigoros,
- pour le gouvernement hellénique, par M^{mes} A. Alefanti, V. Pelekou et S. Lekkou, en qualité d’agents,
- pour la Commission européenne, par M. G. Wilms et M^{me} M. Patakia, en qualité d’agents,

vu la décision prise, l’avocat général entendu, de juger l’affaire sans conclusions, rend le présent

* Langue de procédure: le grec.

Arrêt

- 1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 3 de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil, du 27 juin 2001, relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (JO L 197, p. 30).
- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un recours introduit par le Dimos Kropias Attikis (municipalité de Kropias en Attique) contre l'Ypourgos Perivallontos, Energeias kai Klimatikis Allagis (ministre de l'Environnement, de l'Énergie et du Changement climatique) visant à l'annulation du décret présidentiel n° 187/2011, du 14 juin 2011, portant fixation de mesures de protection de la zone du massif montagneux de l'Ymittos et des parcs métropolitains de Goudi et Ilisia (FEK D' 187/16.06.2011, ci-après le «décret litigieux»).

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

La directive 2001/42

- 3 Les considérants 10 et 19 de la directive 2001/42 énoncent:
 - «(10) L'ensemble des plans et des programmes qui sont préparés pour un certain nombre de secteurs et qui fixent le cadre de décisions ultérieures d'autorisation de projets énumérés aux annexes I et II de la directive 85/337/CEE du Conseil, du 27 juin 1985, concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement [(JO L 175, p. 40), telle que modifiée par la directive 97/11/CE du Conseil, du 3 mars 1997 (JO L 73, p. 5), [...] sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement et devraient, en règle générale, être soumis à une évaluation environnementale systématique; lorsqu'ils définissent l'utilisation de zones limitées au niveau local [...], ils devraient uniquement être évalués lorsque les États membres établissent qu'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.
 - [...]
 - (19) Lorsque l'obligation d'effectuer une évaluation des incidences sur l'environnement découle simultanément de la présente directive et d'autres dispositions législatives communautaires, telles que la directive 79/409/CEE du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages [JO L 103, p. 1, telle que codifiée par la directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil, du 30 novembre 2009 (JO 2010, L 20, p. 7)], la directive 92/43/CEE [du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (JO L 206, p. 7)] [...], les États membres peuvent, afin d'éviter les évaluations faisant double emploi, prévoir des procédures coordonnées ou communes respectant les prescriptions de la législation communautaire pertinente.»
- 4 Aux termes de l'article 1^{er} de la directive 2001/42, celle-ci 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 cette directive, certains plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement soient soumis à une évaluation environnementale.

5 L'article 2 de la directive 2001/42 dispose:

«Aux fins de la présente directive, on entend par:

- a) 'plans et programmes': les plans et programmes [...] 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;

[...]»

6 Aux termes de l'article 3 de ladite directive, intitulé «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 œuvre 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.

[...]»

7 L'article 11 de la directive 2001/42, intitulé «Lien avec d'autres dispositions législatives communautaires», dispose à ses paragraphes 1 et 2:

«1. Une évaluation environnementale effectuée au titre de la présente directive est sans préjudice des exigences de la directive 85/337/CEE ni d'aucune autre disposition législative communautaire.

2. Pour les plans et programmes pour lesquels l'obligation d'effectuer une évaluation des incidences sur l'environnement découle simultanément de la présente directive et d'autres dispositions communautaires, les États membres peuvent prévoir des procédures coordonnées ou communes qui satisfont aux exigences des dispositions législatives communautaires pertinentes, afin notamment d'éviter de faire plusieurs évaluations.»

La directive 92/43

8 L'article 6, paragraphe 3, de la directive 92/43 dispose:

«Tout plan ou projet non directement lié ou nécessaire à la gestion du site mais susceptible d'affecter ce site de manière significative, individuellement ou en conjugaison avec d'autres plans et projets, fait l'objet d'une évaluation appropriée de ses incidences sur le site eu égard aux objectifs de conservation de ce site. Compte tenu des conclusions de l'évaluation des incidences sur le site et sous réserve des dispositions du paragraphe 4, les autorités nationales compétentes ne marquent leur accord sur ce plan ou projet qu'après s'être assurées qu'il ne portera pas atteinte à l'intégrité du site concerné et après avoir pris, le cas échéant, l'avis du public.»

9 L'article 7 de cette directive prévoit:

«Les obligations découlant de l'article 6 paragraphes 2, 3 et 4 de la présente directive se substituent aux obligations découlant de l'article 4 paragraphe 4 première phrase de la directive 79/409/CEE en ce qui concerne les zones classées en vertu de l'article 4 paragraphe 1 ou reconnues d'une manière similaire en vertu de l'article 4 paragraphe 2 de ladite directive à partir de la date de mise en application de la présente directive ou de la date de la classification ou de la reconnaissance par un État membre en vertu de la directive 79/409/CEE si cette dernière date est postérieure.»

Le droit grec

La décision ministérielle conjointe 107017/2006

10 L'article 1^{er} de la décision ministérielle conjointe 107017/2006, du 28 août 2006 (FEK B' 1225/5.9.2006) prévoit:

«Le présent arrêté vise à mettre en œuvre les dispositions de la directive [2001/42], de façon à assurer, dans le cadre d'un développement équilibré, l'intégration de considérations environnementales avant qu'un plan ou un programme ne soit adopté, en établissant les mesures, conditions et procédures nécessaires à l'évaluation des incidences que ceux-ci sont susceptibles d'avoir sur l'environnement, et de promouvoir ainsi le développement durable et un niveau élevé de protection de l'environnement.»

11 L'article 3, paragraphe 1, sous b), de ladite décision ministérielle conjointe dispose:

«1. Sous réserve du paragraphe 2, l'évaluation stratégique environnementale est effectuée avant l'adoption d'un plan ou d'un programme ou avant qu'il ne soit soumis à la procédure législative pour les plans ou programmes aux niveaux national, régional, préfectoral ou local susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement et notamment:

[...]

b) tous les plans et programmes mis en œuvre, en tout ou en partie, dans des zones faisant partie du volet national du réseau écologique européen Natura 2000 [sites d'importance communautaire (ci-après les 'SIC') et zones de protection spéciales (ci-après les 'ZPS')] et qui sont susceptibles d'affecter ces zones de manière significative, à l'exception des plans de gestion et des programmes d'action directement liés ou nécessaires à la gestion et à la protection desdites zones.

Pour apprécier si les plans et programmes visés dans le paragraphe précédent [...] sont susceptibles d'affecter de manière significative des zones faisant partie du volet national du réseau écologique européen Natura 2000 [SIC et ZPS] et s'il y a donc lieu de les soumettre à une procédure d'évaluation stratégique environnementale, il convient de suivre la procédure de contrôle environnemental visée à l'article 5, paragraphe 2.»

12 L'article 5, paragraphe 1, de la décision ministérielle conjointe 107017/2006 est libellé comme suit:

«Tout plan ou programme visé à l'article 3, paragraphes 1, sous b), et 2, est soumis à une procédure de contrôle environnemental afin de permettre à l'autorité compétente visée au paragraphe 3 de déterminer, au sens de cet article, si le plan ou programme en question est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement et s'il y a donc lieu de le soumettre à une évaluation stratégique environnementale [...]»

La réglementation en matière d'aménagement du territoire de la grande région d'Athènes

13 La loi n° 1515/1985, portant plan directeur et programme de protection de l'environnement de la grande région d'Athènes, dont les dispositions ont été codifiées par le décret présidentiel du 14 juillet 1999 portant code de législation générale de l'urbanisme, a fixé un plan directeur de l'aménagement pour la grande région d'Athènes (ci-après le «PDA») et un programme de protection de l'environnement.

14 Conformément à l'article 1^{er}, paragraphe 1, de la loi n° 1515/1985, le PDA s'entend de l'ensemble des objectifs, des orientations, des programmes et des mesures prévus par cette loi comme des éléments nécessaires à l'organisation de l'aménagement et de l'urbanisme d'Athènes et de sa grande banlieue dans le cadre des plans quinquennaux de développement économique et social.

15 Conformément à l'article 4, paragraphe 3, de ladite loi, les décrets présidentiels adoptés sur habilitation dudit article ont pour objectif de compléter, de préciser, de clarifier et de modifier partiellement le PDA et le programme de protection de l'environnement, sans toutefois pouvoir en modifier les objectifs et les orientations.

La réglementation portant protection du massif montagneux de l'Ymittos

16 Le massif montagneux de l'Ymittos est régi par différents régimes de protection prévus par le droit national. Un régime complet de protection de ce massif est instauré pour la première fois par le décret présidentiel du 31 août 1978, lequel prévoyait deux zones de protection (A et B) et déterminait les utilisations autorisées par zone.

17 En outre, compte tenu de sa remarquable biodiversité, notamment du point de vue de sa flore et de sa faune aviaire, le site du massif montagneux de l'Ymittos a été inscrit sur la liste SIC conformément à la directive 92/43, sous l'appellation «Ymittos – Aisthitiko Dasos Kaisarianis – Limni Vouliagmenis» (GR 3000006), et en tant que ZPS conformément à la directive 2009/147, sous l'appellation «Oros Ymittos» (code GR 3000015). Ledit massif montagneux a également été désigné comme zone spéciale de conservation au sens de la directive 92/43.

18 En vue d'améliorer la protection du massif montagneux de l'Ymittos et de mettre la réglementation pertinente antérieure en conformité avec les dispositions du PDA, l'organisme du plan directeur et de la protection de l'environnement de la grande région d'Athènes, organisme institué par l'article 5 de la loi n° 1515/1985, a initié la procédure de modification du décret présidentiel du 31 août 1978.

- 19 Dans le cadre de cette procédure, une étude a été réalisée sur la base de laquelle le comité exécutif de l'organisme du plan directeur et de la protection de l'environnement de la grande région d'Athènes a élaboré un projet sur lequel les municipalités concernées, plusieurs ministères ainsi que le grand public ont ensuite été consultés. Compte tenu de ces consultations, le projet a été finalisé et a conduit à l'adoption du décret litigieux.
- 20 Aux termes de l'article 1^{er} de ce décret:
«L'objet du présent décret est la protection efficace du massif montagneux de l'Ymittos et de ses surfaces périphériques grâce à la gestion et conservation écologique des habitats, de la flore et de la faune, à la mise en valeur de ses activités écologiques importantes pour le bassin de l'Attique, à la protection du paysage et au contrôle des constructions.»
- 21 L'article 3 du décret litigieux établit cinq zones de protection, à savoir la zone A, dont la superficie est plus étendue que la zone A préexistante, qui est déclarée «zone de protection absolue de la nature et des monuments», en vue d'une protection totale des habitats, de la flore et de la faune et d'une mise en valeur écologiquement compatible des caractéristiques naturelles, géologiques et historiques particulières du massif montagneux de l'Ymittos, la zone B qui est qualifiée de «zone périphérique de protection» et qui constitue une zone d'agriculture, d'enseignement et de loisirs en plein air, de culture et de sport, la zone C qui constitue une zone de protection des sites archéologiques, la zone D, désignée comme celle des parcs métropolitains de Goudi et d'Ilissia, laquelle fait la liaison entre l'écosystème de montagne et la ville, ainsi que la zone E, zone affectée à des occupations spéciales des sols, dans laquelle sont notamment autorisés les cimetières respectant la législation pertinente en vigueur.
- 22 L'article 7 du décret litigieux, intitulé «Dispositions transitoires», prévoit, notamment, que les carrières doivent être réhabilitées dans un délai de trois ans et que certaines installations dont les installations industrielles et artisanales existantes doivent être déplacées dans un délai de cinq ans.
- 23 L'article 8 dudit décret prévoit, notamment, que les constructions qui existent légalement ainsi que les installations affectées au logement, à l'enseignement, aux hôpitaux, aux sanatoriums, aux orphelinats, aux asiles, aux loisirs, aux sports, aux manifestations culturelles, aux monastères, aux antennes de téléphonie, aux lieux de culte et aux cimetières dont l'utilisation n'est pas autorisée par les dispositions de ce même décret peuvent demeurer sur les terrains où elles se trouvent et faire l'objet de travaux de réparation, sans aucune possibilité d'extension.

Le litige au principal et les questions préjudicielles

- 24 Le Symvoulio tis Epikrateias (Conseil d'État) relève que, eu égard à l'argumentation avancée par le Dimos Kropias, elle doit déterminer si le décret litigieux doit être annulé au motif qu'il s'agit d'un plan ou d'un programme relevant de la directive 2001/42 qui aurait dû être soumis à la procédure de «contrôle environnemental préalable» et/ou à la procédure d'«évaluation environnementale stratégique» au sens de la décision ministérielle conjointe 107017/2006, laquelle vise à transposer cette directive.
- 25 Cette juridiction considère que ne relèvent pas desdites procédures les plans et les programmes venant préciser ou mettre en œuvre un plan existant de rang supérieur par lequel une planification globale a été effectuée, en l'occurrence le plan directeur que constitue le PDA qui, depuis l'entrée en vigueur de la décision ministérielle conjointe 107017/2006, est lui-même soumis à ladite procédure d'évaluation environnementale stratégique. Il serait sans importance que le PDA n'ait pas fait l'objet d'une telle évaluation environnementale stratégique en raison du fait que, lors de son adoption, cette décision ministérielle n'était pas encore entrée en vigueur.

- 26 La juridiction de renvoi estime qu'il ressort du point 42 de l'arrêt Inter-Environnement Bruxelles e.a. (C-567/10, EU:C:2012:159) qu'une «évaluation environnementale» au sens de l'article 3 de la directive 2001/42 n'est pas requise si l'acte s'insère dans une hiérarchie d'actes d'aménagement du territoire, dès lors que ces actes prévoient des règles d'occupation du sol suffisamment précises, qu'ils ont eux-mêmes fait l'objet d'une évaluation de leurs incidences sur l'environnement et qu'il peut être raisonnablement considéré que les intérêts que la directive 2001/42 vise à protéger ont été suffisamment pris en compte dans ce cadre.
- 27 Elle observe que, selon la position majoritaire de ses membres, le PDA institué par la loi 1515/1985, qui est un plan préexistant de niveau supérieur par rapport au décret litigieux, prévoit des règles d'occupation du sol suffisamment précises, de sorte qu'une «évaluation environnementale» au sens de la directive 2001/42 n'était pas requise préalablement à l'adoption dudit décret qui précise et met en œuvre ledit plan directeur.
- 28 Ce point de vue pourrait être fondé, notamment, sur le fait que l'article 4, paragraphe 3, de la loi 1515/1985 prévoit que les décrets adoptés sur le fondement de cet article, tel le décret litigieux, ne peuvent que compléter, préciser, clarifier et modifier le PDA et le programme de protection environnementale, sans pouvoir en modifier les objectifs et les orientations et sans pouvoir prévoir de nouveaux travaux ou de nouvelles activités qui ne s'inscrivent pas dans la planification du PDA ou qui ont la moindre incidence négative sur l'environnement. Le décret litigieux viserait à réglementer de manière plus stricte encore le régime actuel de protection du massif montagneux de l'Ymittos en matière d'occupations des sols et à leur contrôle dans le respect du PDA.
- 29 La juridiction de renvoi ajoute que, selon l'opinion minoritaire exprimée en son sein, le décret litigieux ne pouvait être adopté sans «évaluation environnementale» au sens de l'article 3 de ladite directive 2001/42. En effet, la loi 1515/1985 n'édicterait pas la moindre règle d'occupation du sol et donc certainement aucune règle précise de cette nature dès lors que cette loi ne comporterait que des dispositions à caractère général énonçant des objectifs et des orientations.
- 30 Selon cette opinion minoritaire, un plan tel que celui prévu par le décret litigieux, même s'il ne fait que préciser le PDA, serait clairement sujet à une évaluation environnementale en vertu des termes mêmes de l'article 3, paragraphe 2, sous a), de la directive 2001/42.
- 31 La juridiction de renvoi considère que, si, à l'instar de l'opinion majoritaire de celle-ci, la Cour devait estimer que le plan instauré par le décret litigieux ne devait pas faire l'objet d'une «évaluation environnementale» au sens de la directive 2001/42 dès lors qu'il précise le PDA qui constitue une norme hiérarchiquement supérieure, se poserait toutefois en deuxième lieu la question de savoir si ladite évaluation était tout de même requise dès lors que le PDA a quant à lui été adopté sans qu'une telle évaluation ait été effectuée.
- 32 La juridiction de renvoi relève que, selon l'opinion majoritaire en son sein, cette question appelle une réponse négative au motif essentiel que, eu égard à sa date d'adoption, la loi 1515/1985 comportant le PDA ne relevait pas du champ d'application *ratione temporis* ni de la directive 2001/42 ni de la réglementation visant à transposer celle-ci dans l'ordre juridique grec.
- 33 Toutefois, une minorité des membres de ladite juridiction estimerait que cette opinion majoritaire ne saurait être retenue car celle-ci restreindrait indûment l'effet utile de la directive 2001/42 et serait contraire au point 42 de l'arrêt Inter-Environnement Bruxelles e.a. (C-567/10, EU:C:2012:159). En outre, la question de l'application rétroactive de la directive 2001/42 ne se poserait pas puisque le cas d'espèce soulèverait non pas la question de savoir si le plan initial était soumis à une «évaluation environnementale» au sens de cette directive, mais seulement celle de savoir si la réglementation apportant des précisions à ce plan doit faire l'objet d'une telle évaluation en ce qui concerne ses dispositions nouvellement adoptées.

- 34 La juridiction de renvoi estime que, si la Cour devait répondre par la négative à cette question, se poserait en troisième lieu la question de savoir si l'adoption du décret litigieux était en tout état de cause soumise à une évaluation environnementale en vertu de l'article 3, paragraphe 2, sous b), de la directive 2001/42 puisque la zone A telle que délimitée par ce même décret englobe la quasi-totalité du site du massif montagneux de l'Ymittos tel que protégé en tant que SIC et ZPS.
- 35 Se poserait plus précisément la question de savoir si, au regard des dispositions combinées de l'article 3, paragraphe 2, sous b), de la directive 2001/42 et de l'article 6, paragraphe 3, de la directive 92/43, le décret litigieux constitue un plan de gestion étroitement lié et nécessaire à la protection du site en cause, auquel cas une évaluation environnementale n'était pas requise.
- 36 Selon l'opinion majoritaire exprimée au sein de la juridiction de renvoi, cette question appellerait une réponse négative dès lors que, si le décret litigieux a pour objet la protection du massif montagneux de l'Ymittos et édicte des règles plus favorables à l'environnement, il conserve, toutefois, dans toutes les zones des activités et des occupations du sol préexistantes dont les incidences environnementales n'ont jamais été évaluées et permet en outre le maintien d'installations telles que des antennes de radio-télévision, des écoles, des maisons de retraites et des cimetières qui préexistaient légalement.
- 37 Ce point de vue serait cependant contesté par certains membres de la juridiction de renvoi qui estiment que le décret litigieux constitue un plan de gestion étroitement lié et nécessaire à la protection du site en question dans la mesure où la classification du site du massif montagneux de l'Ymittos dans la zone A implique une protection absolue laquelle ne permet aucune occupation des sols à l'exception des installations qui sont compatibles ou jugées nécessaires aux fins de la protection de la zone, telles que des ouvrages de protection incendie, des bouches d'incendie, des travaux de gestion forestière, la création de sentiers et de pistes cyclables ainsi que des interventions douces de rétention sur les lits des torrents.
- 38 Enfin, la juridiction de renvoi estime que, si la Cour devait conclure que, s'agissant de la zone A, le décret litigieux constitue un plan de gestion étroitement lié et nécessaire à la protection du site du massif montagneux de l'Ymittos, se poserait la question de savoir s'il est envisageable que ce décret ne soit que partiellement annulé, à savoir pour autant que certaines parties dudit site protégé en tant que SIC ou ZPS sont incluses dans les zones B, D et E au sens de ce décret pour lesquelles une évaluation environnementale s'imposait mais n'a pas été effectuée.
- 39 Une majorité au sein de la juridiction de renvoi estimerait que cette question appelle une réponse affirmative.
- 40 Ce point de vue ne serait pas partagé par une minorité des membres de ladite juridiction qui estiment que, lorsque l'on tente de réglementer les occupations du sol ou les activités permises sur un vaste territoire qui est considéré comme formant un ensemble tel que le site du massif montagneux de l'Ymittos, les données doivent être appréciées de façon unitaire et l'appréciation environnementale ne saurait être fragmentaire.
- 41 Dans ces conditions, le Symvoulio tis Epikrateias a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:
- «1) Un plan directeur d'une agglomération urbaine métropolitaine, lequel impose des objectifs généraux, des orientations et des programmes en vue de l'organisation de l'aménagement et de l'urbanisme de la grande région de ladite agglomération, notamment en fixant comme objectifs généraux, entre autres, la protection des massifs montagneux qui l'entourent, ainsi que l'arrêt de l'expansion de la surface urbaine construite, constitue-t-il ou non un acte dispensant l'autorité administrative compétente de soumettre à la procédure d'évaluation environnementale [...] au sens de l'article 3 de [la directive 2001/42] tel qu'interprété [au point 42 de] l'arrêt [...] Inter-Environnement Bruxelles, C-567/10, EU:C:2012:159 [...] un plan adopté ultérieurement par

décret, sur habilitation de la loi dans laquelle est inscrit le plan directeur précité, lequel plan instaure des zones de protection de l'un des massifs montagneux précités et régleme les occupations et les activités qui y sont permises, en vue de préciser et de mettre en œuvre les objectifs de protection des massifs montagneux et d'arrêt de l'expansion de la ville?

- 2) En cas de réponse affirmative à la première question, dans l'hypothèse où, [en raison de] [sa] date d'adoption [...] [ledit plan directeur] n'a pas fait l'objet d'[une] évaluation environnementale [au sens] de la directive 2001/42 [...], la réalisation de cette évaluation s'impose-t-elle [...] à l'occasion de [l'adoption de] l'acte [venant préciser le plan précité] [intervenue après l'entrée en vigueur] de ladite directive?
- 3) En cas de réponse négative à la question précédente, lorsqu'un décret contient des dispositions relatives à des mesures de protection ainsi qu'aux activités et aux occupations autorisées dans une zone inscrite en tant que SIC, zone spéciale de conservation et ZPS dans le chapitre national du réseau [Natura 2000] et que ces dispositions instaurent certes un régime de protection absolue de la nature – n'autorisant que des installations de protection incendie, de gestion forestière et de sentiers de randonnée – mais qu'il ne ressort néanmoins pas des actes préparatoires à l'adoption de ces dispositions que les objectifs de conservation de ces zones – à savoir les caractéristiques environnementales particulières ayant justifié l'inscription au réseau [Natura 2000] – aient été pris en compte, tandis que, par ailleurs, ces dispositions maintiennent également dans la zone en cause des activités qui ne sont désormais plus admises, au seul motif que ces activités étaient compatibles avec le régime de protection antérieur, ce décret constitue-t-il ou non un plan de gestion, au sens de l'article 6, paragraphe 3, de la directive 92/43 [...], dont l'adoption ne doit pas être obligatoirement précédée d'une évaluation environnementale [...] en vertu de [cette disposition lue en combinaison avec] l'article 3, paragraphe 2, sous b), de la directive 2001/42 [...]?
- 4) [E]n cas de réponse affirmative à la question précédente [...], s'il y a eu adoption d'un acte d'aménagement du territoire concernant une vaste étendue géographique unie lequel suppose en principe, en vertu de l'article 3, paragraphe 2, sous b), de la directive 2001/42 lu en combinaison avec l'article 6, paragraphe 3, de la directive 92/43, la réalisation d'une évaluation environnementale [...], laquelle n'a pas eu lieu, et s'il est constaté que la réalisation d'une évaluation environnementale [...] n'était requise que pour certaines parties de cette étendue – en raison des dispositions finalement appliquées concernant les occupations et les activités permises dans ces parties, dispositions qui ne constituent pas de simples plans de gestion – mais qu'elle ne s'imposait pas pour la plupart des parties de l'étendue géographique car dans les faits, la disposition adoptée constitue, pour sa partie applicable à ces parties, un plan de gestion lequel ne nécessite pas la réalisation d'une évaluation environnementale [...] conformément à l'article 3, paragraphe 2, sous b), de la directive 2001/42 lu en combinaison avec l'article 6, paragraphe 3, de la directive 92/43, est-il [...] possible, au regard de la directive 2001/42, de constater la nullité partielle de cet acte global et, partant, de ne l'annuler que pour les parties de l'étendue géographique pour lesquelles il résulte des dispositions finalement appliquées que la réalisation d'une évaluation environnementale [...] s'imposait, une autre conséquence de l'annulation partielle de cet acte étant que l'évaluation [environnementale] ne soit réalisée que pour la partie concernée et non pour l'ensemble?»

Sur les questions préjudicielles

Sur les première et deuxième questions

- 42 Par ses deux premières questions, qu'il convient d'examiner ensemble, la juridiction de renvoi demande en substance si les articles 2, sous a), et 3, paragraphe 2, sous a), de la directive 2001/42 doivent être interprétés en ce sens que l'adoption d'un acte comportant un plan ou un programme relatif à

l'aménagement du territoire et à l'affectation des sols relevant de la directive 2001/42 qui modifie un plan ou un programme préexistant peut être dispensée de l'obligation de procéder à une évaluation environnementale en vertu de l'article 3 de cette directive au motif que cet acte vise à préciser et à mettre en œuvre un plan directeur instauré par un acte hiérarchiquement supérieur qui n'a lui-même pas fait l'objet d'une telle évaluation environnementale.

- 43 À cet égard, il découle du point 42 de l'arrêt *Inter-Environnement Bruxelles e.a.* (C-567/10, EU:C:2012:159) que, en principe, les objectifs de la directive 2001/42 et la nécessité de préserver son effet utile ne s'opposent pas à ce qu'il soit considéré qu'un acte abrogeant totalement ou partiellement un plan ou un programme relevant de cette directive est exclu du champ d'application de celle-ci si l'acte abrogé s'insère dans une hiérarchie d'actes d'aménagement du territoire, dès lors que ces actes prévoient des règles d'occupation du sol suffisamment précises, qu'ils ont eux-mêmes fait l'objet d'une évaluation de leurs incidences sur l'environnement et qu'il peut être raisonnablement considéré que les intérêts que la directive 2001/42 vise à protéger ont été suffisamment pris en compte dans ce cadre.
- 44 Toutefois, contrairement aux actes d'abrogation, la directive 2001/42, en particulier son article 2, sous a), inclut expressément dans son champ d'application les actes modificatifs de plans et de programmes, tels que précisément le décret litigieux, ainsi que l'a d'ailleurs rappelé la Cour au point 36 de l'arrêt *Inter-Environnement Bruxelles e.a.* (C-567/10, EU:C:2012:159).
- 45 S'agissant, dans l'affaire au principal, d'un acte modificatif de plans et de programmes qui est expressément inclus dans le champ d'application de la directive 2001/42, il ne saurait donc être soutenu que, compte tenu des objectifs de la directive 2001/42 et de la nécessité de préserver l'effet utile de celle-ci, cet acte puisse néanmoins être exclu du champ d'application de ladite directive.
- 46 Il est en outre constant que les plans et les programmes que comporte le décret litigieux relèvent en principe de l'article 3, paragraphe 2, sous a), de la directive 2001/42 dès lors qu'ils concernent essentiellement l'aménagement du territoire urbain et rural ainsi que l'affectation des sols.
- 47 Par ailleurs, il découle d'une lecture conjointe de cette disposition avec l'article 3, paragraphe 1, de la directive 2001/42 que celle-ci doit être interprétée en ce sens qu'elle subordonne l'obligation de soumettre un plan ou un projet particulier à une évaluation environnementale à la condition que le plan ou le projet soit susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou, en d'autres termes, d'affecter le site concerné de manière significative. L'examen devant être effectué pour vérifier si cette condition est remplie est nécessairement limité à la question de savoir s'il peut être exclu, sur la base d'éléments objectifs, que ledit plan ou ledit projet affecte le site concerné de manière significative (voir, par analogie, arrêt *Sylogos Ellinon Poleodomon kai chorotakton*, C-177/11, EU:C:2012:378).
- 48 En tout état de cause, la limitation du champ d'application de la directive 2001/42 à laquelle s'est référée la Cour au point 42 de l'arrêt *Inter-Environnement Bruxelles e.a.* (C-567/10, EU:C:2012:159) concerne une situation qui est foncièrement différente de celle en cause au principal.
- 49 En effet, cette limitation concernait des actes d'abrogation et ne saurait être élargie afin d'y inclure les actes modificatifs de plans et de programmes tels que ceux en cause au principal.
- 50 Or, compte tenu de la finalité de la directive 2001/42, qui consiste à garantir un niveau élevé de protection de l'environnement, les dispositions qui délimitent le champ d'application de cette directive, et notamment celles énonçant les définitions des actes envisagés par celle-ci, doivent être interprétées d'une manière large (arrêt *Inter-Environnement Bruxelles e.a.*, C-567/10, EU:C:2012:159, point 37). Toute exception ou limitation auxdites dispositions doit, par conséquent, revêtir une acception stricte.

- 51 Par ailleurs, les actes modificatifs de plans et de programmes entraînent nécessairement une modification du cadre juridique de référence et sont donc susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement, le cas échéant notables, qui n'ont pas encore fait l'objet d'une «évaluation environnementale» au sens de la directive 2001/42 (voir, en ce sens, arrêt Inter-Environnement Bruxelles e.a., C-567/10, EU:C:2012:159, point 39).
- 52 Le seul fait que les modifications opérées par le décret litigieux viseraient à préciser et à mettre en œuvre un plan directeur contenu dans un acte occupant une position normative hiérarchiquement supérieure ne saurait justifier que l'adoption de tels actes ne soit pas soumise à une telle évaluation.
- 53 En effet, une interprétation en ce sens serait incompatible avec les objectifs de la directive 2001/42 et porterait atteinte à l'effet utile de celle-ci dès lors qu'elle impliquerait qu'une catégorie potentiellement large d'actes modificatifs de plans et de programmes susceptibles d'entraîner des effets notables sur l'environnement soient par principe exclue du champ d'application de cette directive alors que ceux-ci sont expressément visés par les termes des articles 2, sous a), et 3, paragraphe 2, sous a), de ladite directive.
- 54 Cela est d'autant plus vrai, s'agissant d'un acte tel que le décret litigieux, dès lors qu'il est constant que les modifications apportées par ce dernier sont de nature substantielle et que le plan directeur en cause au principal, à savoir le PDA relatif à la grande région d'Athènes, à supposer même qu'il puisse être considéré qu'il prévoit des règles d'occupation du sol suffisamment précises, n'a, en tout état de cause, lui-même pas fait l'objet d'une évaluation environnementale au sens de la directive 2001/42.
- 55 Or, la raison d'être de la limitation au champ d'application de la directive 2001/42 à laquelle s'est référée la Cour au point 42 de l'arrêt Inter-Environnement Bruxelles e.a. (C-567/10, EU:C:2012:159) est d'éviter qu'un même plan soit assujéti à plusieurs évaluations environnementales couvrant toutes les exigences de cette directive.
- 56 La circonstance que cette directive n'était pas encore entrée en vigueur lorsque ce plan directeur fut adopté est à cet égard sans pertinence compte tenu du fait que celle-ci s'applique sans exception à tout acte modificatif adopté lorsque ladite directive était en vigueur.
- 57 Par ailleurs, ce qui, dans l'affaire au principal, apparaît plus important encore réside dans le fait que le plan que le décret litigieux vise spécifiquement à modifier, à savoir celui instauré par le décret présidentiel du 31 août 1978, n'a, à l'évidence, pas fait l'objet d'une évaluation environnementale analogue à celle requise par la directive 2001/42.
- 58 Enfin, à supposer même que les plans et les programmes que modifie le décret litigieux aient déjà fait l'objet d'une évaluation des incidences sur l'environnement au titre de la directive 85/337 ou d'une «autre disposition législative communautaire» au sens de l'article 11, paragraphe 1, de la directive 2001/42, ce que le dossier soumis à la Cour ne permet pas d'établir, il incombe en tout état de cause à la juridiction de renvoi de vérifier si une telle évaluation peut être considérée comme étant l'expression d'une procédure coordonnée ou commune au sens de l'article 11, paragraphe 2, de cette directive et si celle-ci couvre déjà toutes les exigences de la directive 2001/42, auquel cas il n'existerait plus d'obligation d'effectuer une nouvelle évaluation au sens de cette directive (arrêt Valčiukienė e.a., C-295/10, EU:C:2011:608, point 62).
- 59 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il convient de répondre aux deux premières questions que les articles 2, sous a), et 3, paragraphe 2, sous a), de la directive 2001/42 doivent être interprétés en ce sens que l'adoption d'un acte comportant un plan ou un programme relatif à l'aménagement du territoire et à l'affectation des sols relevant de la directive 2001/42 qui modifie un plan ou un programme préexistant ne peut être dispensée de l'obligation de procéder à une évaluation

environnementale en vertu de cette directive au motif que cet acte vise à préciser et à mettre en œuvre un plan directeur instauré par un acte hiérarchiquement supérieur qui n'a lui-même pas fait l'objet d'une telle évaluation environnementale.

Sur les troisième et quatrième questions

- 60 Eu égard à la réponse apportée aux deux premières questions, il convient de relever que, s'agissant du point de savoir si l'article 3, paragraphe 2, sous b), de la directive 2001/42 impose également une évaluation environnementale des plans et des programmes prévus par le décret litigieux, les troisième et quatrième questions n'ont été posées que dans l'hypothèse où la Cour répondrait en ce sens que ces plans et ces programmes ne doivent pas faire l'objet d'une telle évaluation en vertu de l'article 3, paragraphe 2, sous a), de cette directive.
- 61 Dans ces conditions, il n'y a pas lieu de répondre aux troisième et quatrième questions.

Sur les dépens

- 62 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (neuvième chambre) dit pour droit:

Les articles 2, sous a), et 3, paragraphe 2, sous a), de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil, du 27 juin 2001, relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, doivent être interprétés en ce sens que l'adoption d'un acte comportant un plan ou un programme relatif à l'aménagement du territoire et à l'affectation des sols relevant de la directive 2001/42 qui modifie un plan ou un programme préexistant ne peut être dispensée de l'obligation de procéder à une évaluation environnementale en vertu de cette directive au motif que cet acte vise à préciser et à mettre en œuvre un plan directeur instauré par un acte hiérarchiquement supérieur qui n'a lui-même pas fait l'objet d'une telle évaluation environnementale.

Signatures