Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. MELCHIOR WATHELET
présentées le 21 mai 2015 [1]

Affaire C-137/14

Commission européenne
contre

République fédérale d'Allemagne

«Manquement d'État — Directive 2011/92/UE — Évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement — Article 11 — Directive 2010/75/UE — Émissions industrielles (prévention et réduction intégrées de la pollution) — Article 25 — Accès à la justice»

Introduction

1. Par sa requête du 21 mars 2014, la Commission européenne demande à la Cour de constater que la République fédérale d'Allemagne a violé l'article 11 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 [2], et l'article 25 de la directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil, du 24 novembre 2010, relative aux émissions industrielles (prévention et réduction intégrées de la pollution) [3].

2. À l'instar des affaires ayant donné lieu aux arrêts Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289) et Gemeinde Altrip e.a. (C-72/12, EU:C:2013:712), la présente affaire concerne l'accès à la justice et plus précisément la portée du droit de former un recours devant une instance juridictionnelle ou un autre organe indépendant et impartial pour contester la légalité des décisions, des actes ou des omissions relatifs à la participation du public au processus décisionnel en matière d'environnement.

I – Le cadre juridique

A – *Le droit de l'Union*

3. L'article 11 de la directive 2011/92 prévoit ce qui suit:

«1. Les États membres veillent, conformément à leur cadre juridique en la matière, à ce que les membres du public concerné:

a) ayant un intérêt suffisant pour agir, ou sinon

1 — Langue originale: le français.
2 — JO 2012, L 26, p. 1.
3 — JO L 334, p. 17.

b) faisant valoir une atteinte à un droit, lorsque le droit administratif procédural d'un État membre impose une telle condition,

puissent former un recours devant une instance juridictionnelle ou un autre organe indépendant et impartial établi par la loi pour contester la légalité, quant au fond ou à la procédure, des décisions, des actes ou des omissions relevant des dispositions de la présente directive relatives à la participation du public.

2. Les États membres déterminent à quel stade les décisions, actes ou omissions peuvent être contestés.

3. Les États membres déterminent ce qui constitue un intérêt suffisant pour agir ou une atteinte à un droit, en conformité avec l'objectif visant à donner au public concerné un large accès à la justice. À cette fin, l'intérêt de toute organisation non gouvernementale, répondant aux exigences visées à l'article 1er, paragraphe 2, est réputé suffisant aux fins du paragraphe 1, point a), du présent article. De telles organisations sont aussi réputées bénéficier de droits susceptibles de faire l'objet d'une atteinte aux fins du paragraphe 1, point b), du présent article.

4. Le présent article n'exclut pas la possibilité d'un recours préalable devant une autorité administrative et n'affecte en rien l'obligation d'épuiser toutes les voies de recours administratif avant d'engager des procédures de recours juridictionnel dès lors que la législation nationale prévoit une telle obligation.

Ces procédures doivent être régulières, équitables, rapides et d'un coût non prohibitif.

5. Afin d'accroître l'efficacité des dispositions du présent article, les États membres veillent à ce qu'une information pratique soit mise à la disposition du public concernant l'accès aux voies de recours administratif et juridictionnel.»

4. L'article 24 de la directive 2010/75 est rédigé comme suit:

«1. Les États membres veillent à ce que soient données au public concerné, en temps voulu, des possibilités effectives de participer aux procédures suivantes:

a) la délivrance d'une autorisation pour de nouvelles installations;

b) la délivrance d'une autorisation pour toute modification substantielle;

c) la délivrance ou actualisation d'une autorisation délivrée à une installation pour laquelle il est proposé d'appliquer l'article 15, paragraphe 4;

d) l'actualisation d'une autorisation délivrée à une installation, ou des conditions dont est assortie cette autorisation, conformément à l'article 21, paragraphe 5, point a).

[…]

2. Lorsqu'une décision concernant l'octroi, le réexamen ou l'actualisation d'une autorisation a été prise, l'autorité compétente met à la disposition du public, y compris au moyen de l'internet pour ce qui concerne les points a), b) et f), les informations suivantes:

a) la teneur de la décision, y compris une copie de l'autorisation et des éventuelles actualisations ultérieures;

b) les raisons sur lesquelles la décision est fondée;

c) les résultats des consultations menées avant que la décision ne soit prise, et une explication de la manière dont il en a été tenu compte dans la décision;

d) le titre des documents de référence MTD pertinents pour l'installation ou l'activité concernée;

e) la méthode utilisée pour déterminer les conditions d'autorisation visées à l'article 14, y compris les valeurs limites d'émission, au regard des meilleures techniques disponibles et des niveaux d'émission associés aux meilleures techniques disponibles;

f) si une dérogation a été accordée conformément à l'article 15, paragraphe 4, les raisons spécifiques pour lesquelles elle l'a été, sur la base des critères visés audit paragraphe, et les conditions dont elle s'assortit.

3. L'autorité compétente rend également publics, y compris au moyen de l'internet au moins pour ce qui concerne le point a):

a) les informations pertinentes sur les mesures prises par l'exploitant lors de la cessation définitive des activités conformément à l'article 22;

b) les résultats de la surveillance des émissions, requis conformément aux conditions de l'autorisation et détenus par l'autorité compétente.

4. Les paragraphes 1, 2 et 3 du présent article s'appliquent sans préjudice des restrictions prévues à l'article 4, paragraphes 1 et 2, de la directive 2003/4/CE.»

5. L'article 25 de la directive 2010/75 dispose:

«1. Les États membres veillent, conformément à leur législation nationale pertinente, à ce que les membres du public concerné puissent former un recours devant une instance juridictionnelle ou un autre organe indépendant et impartial établi par la loi pour contester la légalité, quant au fond ou à la procédure, des décisions, des actes ou omissions relevant de l'article 24 dès lors qu'une des conditions suivantes est remplie:

a) ils ont un intérêt suffisant pour agir;

b) ils font valoir une atteinte à un droit, lorsque les dispositions de procédure administrative d'un État membre imposent une telle condition.

2. Les États membres déterminent à quel stade les décisions, actes ou omissions peuvent être contestés.

3. Les États membres déterminent ce qui constitue un intérêt suffisant pour agir ou une atteinte à un droit, en conformité avec l'objectif visant à donner au public concerné un large accès à la justice.

À cette fin, l'intérêt de toute organisation non gouvernementale œuvrant pour la protection de l'environnement et répondant aux exigences de la législation nationale est réputé suffisant aux fins du paragraphe 1, point a).

De telles organisations sont aussi réputées bénéficier de droits susceptibles de faire l'objet d'une atteinte au sens du paragraphe 1, point b).

4. Les paragraphes 1, 2 et 3 n'excluent pas la possibilité d'un recours préalable devant une autorité administrative et n'affectent en rien l'obligation d'épuiser toutes les voies de recours administratif avant d'engager des procédures de recours juridictionnel dès lors que la législation nationale prévoit une telle obligation.

Ces procédures doivent être régulières, équitables, rapides et d'un coût non prohibitif.

5. Les États membres veillent à ce qu'une information pratique concernant l'accès aux voies de recours administratif et juridictionnel soit mise à la disposition du public.»

6. Les articles 11 de la directive 2011/92 et 25 de la directive 2010/75 reflètent les exigences de l'article 9, paragraphe 2, de la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement du 25 juin 1998, approuvée au nom de la Communauté européenne par la décision 2005/370/CE du Conseil, du 17 février 2005 (JO L 124, p. 1, ci-après la «convention d'Aarhus») [4].

7. La Communauté européenne a signé la convention d'Aarhus le 25 juin 1998, et l'a ratifiée le 17 février 2005. L'article 9, paragraphe 2, de la convention d'Aarhus prévoit un accès à des procédures juridictionnelles ou autres permettant de contester la légalité, quant au fond et à la procédure, des décisions, des actes ou des omissions tombant sous le coup des dispositions de l'article 6 de la convention relatives à la participation du public.

8. La directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil, du 26 mai 2003, prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, et modifiant, en ce qui concerne la participation du public et l'accès à la justice, des directives 85/337/CEE et 96/61/CE du Conseil [5], a été adoptée afin d'aligner la législation de l'Union sur la convention d'Aarhus, en vue de la ratification ultérieure de celle-ci par la Communauté. Elle a modifié, d'une part, 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 [6], en y insérant un article 10 bis et, d'autre part, la directive 96/61/CE du Conseil, du 24 septembre 1996, relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution [7], en y insérant un article 15 bis, afin de les rendre compatibles avec l'article 9, paragraphe 2, de la convention d'Aarhus.

9. L'article 6 de la directive 2003/35 prévoit que les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à ladite directive au plus tard le 25 juin 2005.

4 — L'article 9, paragraphe 2, de la convention d'Aarhus prévoit:
«Chaque partie veille, dans le cadre de sa législation nationale, à ce que les membres du public concerné
a) ayant un intérêt suffisant pour agir ou, sinon,
b) faisant valoir une atteinte à un droit, lorsque le code de procédure administrative d'une partie pose une telle condition, puissent former un recours devant une instance judiciaire et/ou un autre organe indépendant et impartial établi par loi pour contester la légalité, quant au fond et à la procédure, de toute décision, tout acte ou toute omission tombant sous le coup des dispositions de l'article 6 et, si le droit interne le prévoit et sans préjudice du paragraphe 3 ci-après, des autres dispositions pertinentes de la présente convention.
Ce qui constitue un intérêt suffisant et une atteinte à un droit est déterminé selon les dispositions du droit interne et conformément à l'objectif consistant à accorder au public concerné un large accès à la justice dans le cadre de la présente convention. [...]
Les dispositions du présent paragraphe 2 n'excluent pas la possibilité de former un recours préliminaire devant une autorité administrative et ne dispensent pas de l'obligation d'épuiser les voies de recours administratif avant d'engager une procédure judiciaire lorsqu'une telle obligation est prévue en droit interne.»

5 — JO L 156, p. 17.

6 — JO L 175, p. 40.

7 — JO L 257, p. 26.

10. La directive 85/337 a été abrogée, codifiée et remplacée par la directive 2011/92. La directive 96/61 a été abrogée, codifiée et remplacée par la directive 2008/1/CE du Parlement européen et du Conseil, du 15 janvier 2008, relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution [8], qui a été ensuite abrogée par la directive 2010/75. Toutefois, les articles 11 de la directive 2011/92 et 25 de la directive 2010/75 ont, en ce qui concerne leurs effets, le même contenu que l'article 10 bis de la directive 85/337 et l'article 15 bis de la directive 96/61. Le délai de transposition des articles 11 de la directive 2011/92 et 25 de la directive 2010/75 est resté fixé au 25 juin 2005.

B – *Le droit allemand*

11. Les dispositions pertinentes de la loi sur l'organisation des juridictions administratives (Verwaltungsgerichtsordnung, ci-après la «VwGO») sont énoncées aux points suivants.

12. L'article 42 de la VwGO prévoit:

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

2. Sous réserve que la loi en dispose 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.»

13. L'article 113 de laVwGO stipule:

«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 l'acte administratif et, le cas échéant, la décision faisant suite à un recours. [...]»

14. Les dispositions de la loi relative à la procédure administrative (Verwaltungsverfahrensgesetz, ci-après le «VwVfG») énoncées aux points suivants sont pertinentes en l'espèce.

15. L'article 44 du VwVfG est rédigé comme suit:

«1. Un acte administratif est nul dans la mesure où il est entaché d'une erreur particulièrement grave et que celle-ci apparaît comme manifeste dans le cadre d'une appréciation raisonnable de toutes les circonstances entrant en ligne de compte.

2. Sans égard à la réunion des conditions énoncées au paragraphe 1, il convient de considérer comme nul un acte administratif

1) qui a été adopté de manière écrite ou électronique sans que l'autorité qui l'a adopté n'y soit désignée de manière reconnaissable;

2) qui, conformément à une disposition juridique, ne peut être adopté que par le biais de la remise d'un document mais qui ne satisfait pas à cette exigence formelle;

3) qu'une autorité a adopté en outrepassant sa compétence telle que définie par l'article 3, paragraphe 1, point 1, et sans être habilitée pour ce faire;

4) que, pour des raisons matérielles, personne n'est en mesure d'exécuter;

8 — JO L 24, p. 8.

5) qui exige la commission d'un acte illégal constitutif d'un délit ou d'une amende;

6) qui est contraire aux bonnes mœurs.

[...]»

16. L'article 46 du VwVfG dispose:

«L'annulation d'un acte administratif qui n'est pas nul et non avenu en vertu de l'article 44 ne peut être exigée au seul motif qu'il a été élaboré en violation des règles de procédure, de forme ou de compétence [territoriale], lorsqu'il est manifeste que la violation n'a pas eu d'incidence sur la décision au fond.»

17. L'article 73 du VwVfG prévoit:

«1. Le responsable du projet doit remettre le plan à l'autorité chargée de l'enquête en vue de la mise en œuvre de la procédure d'enquête. [...]

2. Au cours du mois suivant réception du plan complet, l'autorité chargée de l'enquête somme les autorités dont le secteur d'attributions est touché par le projet de prendre position et fait en sorte que le plan soit déposé pour consultation dans les communes où le projet produit des effets.

3. Les communes visées au paragraphe 2 doivent déposer le plan pour consultation au cours des trois semaines suivant réception, pour une durée d'un mois. Il peut être renoncé au dépôt pour consultation si le cercle des personnes concernées est connu, et qu'il leur est donné la possibilité de consulter le plan dans un délai adéquat.

[...]

4. Dans un délai de deux semaines à compter de l'expiration du délai de dépôt pour consultation, toute personne dont les intérêts sont touchés par le projet peut émettre, par écrit ou par inscription à un procès-verbal, des objections contre le plan auprès de la commune ou de l'autorité chargée de l'enquête. Dans le cas visé au paragraphe 3, deuxième phrase, l'autorité chargée de l'enquête fixe le délai de présentation des objections. Après expiration du délai de présentation des objections, toute objection ne reposant pas sur des titres particuliers de droit privé est exclue. Il en sera fait mention dans l'avis public de dépôt pour consultation ou lors de la notification du délai de présentation des objections.

[…]»

18. La loi sur les recours en matière d'environnement (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz), du 7 décembre 2006, modifiée en dernier lieu par l'article 1er de la loi portant dispositions complémentaires sur les recours en matière d'environnement et d'autres dispositions du droit de l'environnement (Gesetz zur Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer umweltrechtlicher Vorschriften), du 21 janvier 2013 (ci-après l'«UmwRG»), prévoit à son article 1er, paragraphe 1, première phrase, qu'elle est applicable aux recours formés contre les décisions au sens de l'article 2, paragraphe 3, de loi relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement (Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, ci-après l'«UVPG»), relatives à la licéité de projets pour lesquels peut exister, en vertu de l'UVPG, une obligation de réaliser une évaluation environnementale.

19. Les dispositions pertinentes de ladite loi sont énoncées aux points suivants.

20. L'article 2 de l'UmwRG prévoit ce qui suit:

«1. Une association nationale ou étrangère agréée [...] peut former, sans être tenue de faire valoir une atteinte à ses droits propres, des recours au titre de la VwGO contre une décision visée à l'article 1er, paragraphe 1, première phrase, ou contre le défaut de décision, si ladite association

1) fait valoir qu'une décision visée à l'article 1er, paragraphe 1, première phrase, ou le défaut de décision, est contraire à des dispositions juridiques qui visent à la protection de l'environnement et peuvent être pertinentes aux fins de la décision,

2) fait valoir qu'elle est affectée par la décision visée à l'article 1er, 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 à une procédure visée à l'article 1er, paragraphe 1, première phrase, 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.

2. Une association qui n'est pas agréée [...] ne peut former un recours au titre du paragraphe 1 que si

1) elle remplit les conditions pour l'agrément au moment du dépôt du recours,

2) elle a présenté une demande d'agrément,

une décision n'a pas encore été prise au sujet de son agrément, pour des motifs ne relevant pas de sa responsabilité.

[...]

3. Si l'association a eu l'occasion de s'exprimer lors de la procédure visée à l'article 1er, paragraphe 1, première phrase, il lui est interdit de produire, lors de la procédure de recours, toute objection qu'elle n'a pas fait valoir, ou n'a pas fait valoir en temps utile selon les dispositions en vigueur, mais qu'elle aurait pu faire valoir lors de la procédure visée à l'article 1er, paragraphe 1, première phrase.

4. Si une décision visée à l'article 1er, paragraphe 1, première phrase, n'a pas été rendue publique ou n'a pas été notifiée à l'association, conformément aux dispositions en vigueur, l'opposition ou le recours sont formés dans un délai d'un an à compter du moment où l'association a pris connaissance de la décision ou aurait pu en prendre connaissance. [...]

5. Les recours visés au paragraphe 1 sont fondés

dans la mesure où la décision visée à l'article 1er, paragraphe 1, première phrase, ou le défaut de décision, enfreint les dispositions qui visent à la protection de l'environnement et sont pertinentes aux fins de la décision,

en cas de recours relatifs à des plans de construction, dans la mesure où les constatations du plan de construction motivant la licéité d'un projet soumis à l'obligation [d'une évaluation des incidences sur l'environnement] enfreignent les dispositions qui visent à la protection de l'environnement,

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 1er, paragraphe 1, première phrase, il doit en outre exister une obligation de réaliser une évaluation des incidences sur l'environnement.»

21. L'article 4 de l'UmwRG énonce:

«1. L'annulation d'une décision relative à la licéité d'un projet, au sens de l'article 1er, paragraphe 1, première phrase, point 1, peut être demandée lorsque la réalisation:

d'une évaluation des incidences sur l'environnement ou

d'un examen préalable au cas par cas de la nécessité de réaliser une évaluation des incidences sur l'environnement,

requise en application des dispositions de [l'UVPG], [...] a été omise et qu'il n'a pas été ensuite porté remède à cette omission. […]

[...]

3. Les paragraphes 1 et 2 ci-dessus sont applicables par analogie au recours de parties au sens de l'article 61, points 1 et 2, de la [VwGO].»

22. L'article 5 de l'UmwRG est rédigé comme suit:

«1. La présente loi s'applique aux procédures au sens de l'article 1er, paragraphe 1, première phrase, qui ont été engagées ou auraient dû être engagées après le 25 juin 2005; la première partie de la phrase ne s'applique pas aux décisions visées à l'article 1er, paragraphe 1, première phrase, qui sont devenues exécutoires avant le 15 décembre 2006.

[...]

3. Les procédures d'agrément déjà engagées au titre de la présente loi sont menées à leur terme par l'Agence fédérale de l'environnement suivant les dispositions en vigueur jusqu'au 28 février 2010.

4. Les procédures de décision visées à l'article 1er, paragraphe 1, première phrase, point 1, les procédures d'autorisation visées à l'article 1er, paragraphe 1, première phrase, point 2, ou les procédures de recours visées à l'article 2 qui étaient en cours à la date du 12 mai 2011 ou qui ont été engagées après cette date et n'ont pas encore été clôturées avec force exécutoire à la date du 29 janvier 2013, sont menées à leur terme conformément aux dispositions de la présente loi dans sa version en vigueur à compter du 29 janvier 2013. Par dérogation à la première phrase, l'article 4, paragraphe 1, ne s'applique qu'aux procédures de recours juridictionnel qui ont été engagées à partir du 29 janvier 2013.»

II – La procédure précontentieuse et la procédure devant la Cour

23. Le 18 décembre 2006, la Commission a reçu une plainte alléguant une transposition incorrecte, par l'article 2 de l'UmwRG, de l'article 10 bis de la directive 85/337, devenu article 11 de la directive 2011/92, et de l'article 15 bis de la directive 96/61, devenu article 25 de la directive 2010/75.

24. À la suite de cette plainte, la Commission a adressé le 1er octobre 2012 une lettre de mise en demeure à la République fédérale d'Allemagne pour violation des obligations lui incombant en vertu de l'article 11 de la directive 2011/92 et de l'article 25 de la directive 2010/75. La République fédérale d'Allemagne a répondu à la lettre de mise en demeure le 30 novembre 2012. Le 26 avril 2013, la Commission a envoyé un avis motivé à la République fédérale d'Allemagne auquel cette dernière a répondu le 10 juillet 2013.

25. La Commission a introduit le présent recours le 21 mars 2014.

26. Par sa requête, la Commission demande à la Cour de constater:

— que, en considérant que, en principe, les dispositions de la directive 2011/92 et de la directive 2010/75 ne confèrent pas des droits subjectifs et, par conséquent, en excluant largement leur invocation en justice par des particuliers (article 113, paragraphe 1, première phrase, de la VwGO);

— que, en limitant l'annulation des décisions pour vices de procédure à l'absence totale de l'évaluation obligatoire des incidences sur l'environnement ou à l'absence de l'examen préalable obligatoire (article 4, paragraphe 1, de l'UmwRG) et aux cas dans lesquels le requérant établit que le vice de procédure présente un lien de causalité avec le résultat de la décision (article 46 du VwVfG) et qu'une position juridique du requérant s'en trouve affectée;

— que, en limitant la qualité pour agir et l'étendue du contrôle juridictionnel aux objections qui ont déjà été produites dans le délai imparti au cours de la procédure administrative qui a conduit à l'adoption de la décision (article 2, paragraphe 3, de l'UmwRG et article 73, paragraphe 4, du VwVfG);

— que, en limitant, dans les procédures qui ont été engagées après le 25 juin 2005 et clôturées avant le 12 mai 2011, la qualité pour agir des associations environnementales aux dispositions du droit qui confèrent des droits aux particuliers (article 2, paragraphe 1, lu en combinaison avec l'article 5, paragraphe 4, de l'UmwRG);

— que, en limitant, dans les procédures qui ont été engagées après le 25 juin 2005 et clôturées avant le 12 mai 2011, l'étendue du contrôle juridictionnel des recours d'associations environnementales aux dispositions du droit qui confèrent des droits aux particuliers (article 2, paragraphe 1, de l'UmwRG, ancienne version, lu en combinaison avec l'article 5, paragraphe 4 de l'UmwRG), et

— que, en excluant en général du domaine d'application de l'UmwRG les procédures administratives qui ont été engagées avant le 25 juin 2005 (article 5, paragraphe 4, de l'UmwRG),

la République fédérale d'Allemagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 11 de la directive 2011/92 et de l'article 25 de la directive 2010/75.

27. La République fédérale d'Allemagne demande à la Cour de rejeter le recours de la Commission et de condamner cette dernière aux dépens.

28. Par ordonnance du président de la Cour du 13 août 2014, la République d'Autriche a été admise à intervenir au soutien de la République fédérale d'Allemagne. Elle demande à la Cour de rejeter le recours et de condamner la Commission aux dépens.

29. Lors de l'audience du 12 mars 2015, la Commission et la République fédérale d'Allemagne ont présenté leurs observations orales.

III – Sur le recours

A – *Sur le premier grief, relatif à la restriction du contrôle juridictionnel imposée par l'article 113, paragraphe 1, première phrase, de la VwGO*

1. Argumentation des parties

30. La Commission fait valoir que, dans la mesure où l'article 113, paragraphe 1, première phrase, de la VwGO limite le contrôle juridictionnel des décisions aux dispositions qui confèrent des droits aux individus, cette disposition n'est pas compatible avec les articles 11 de la directive 2011/92 et 25 de la directive 2010/75. Elle relève que, au point 37 de l'arrêt Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289) et au point 48 de l'arrêt Gemeinde Altrip e.a. (C-72/12, EU:C:2013:712), la Cour a indiqué que le public concerné peut, par principe, invoquer tout vice de procédure. La Commission considère que la limitation en cause, comme les autres limitations visées par le présent recours, sont contraires à l'objectif de garantir une large protection juridictionnelle conformément à l'article 9, paragraphes 2 et 3, de la convention d'Aarhus.

31. La République fédérale d'Allemagne considère que, dans l'arrêt Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, point 45), la Cour a constaté qu'il était 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, un acte ou une omission visés par l'article 11 de la directive 2011/92. Elle relève à cet égard que, en application de l'article 42, paragraphe 2, de la VwGO, la recevabilité d'un recours en annulation ou en injonction suppose que le requérant individuel fasse valoir qu'il est lésé dans «ses droits» par l'acte administratif en cause ou par le refus d'adopter ledit acte et que l'ordre juridique allemand ne reconnaît pas au particulier un droit général de revendiquer l'exécution de la loi.

32. La République fédérale d'Allemagne estime que la nature et l'étendue de la vérification devant être effectuée par les juridictions nationales ne sont pas régies par les articles 11 de la directive 2011/92 et 25 de la directive 2010/75. Elle relève également que la Cour ne s'est pas encore prononcée de manière détaillée sur ces questions et estime que les États membres disposent d'une marge d'appréciation en matière juridictionnelle. Selon la République fédérale d'Allemagne, les articles 11 de la directive 2011/92 et 25 de la directive 2010/75 ne contiennent pas d'exigences précises en ce qui concerne l'étendue du contrôle de la protection juridique, mais n'imposent que d'établir un recours permettant de contester la légalité, quant au fond et à la procédure, de toute décision, de tout acte ou de toute omission.

33. Selon la République fédérale d'Allemagne, une disposition juridique comme celle de l'article 113, paragraphe 1, de la VwGO qui fait dépendre une annulation de la décision d'autorisation de la violation de droits subjectifs publics du requérant individuel évite des contradictions dans l'appréciation de la recevabilité du recours et de son bien-fondé. Elle observe que si – comme dans le cas de l'article 42, paragraphe 2, de la VwGO – la recevabilité du recours dépend de la possibilité de faire valoir une atteinte à ses propres droits, il convient d'y voir l'expression d'une appréciation selon laquelle, dans le cas de recours individuels, seules de telles atteintes au droit peuvent aboutir à la conséquence juridique souhaitée par le requérant – à savoir l'annulation de l'autorisation.

34. La République d'Autriche considère que, en vertu de l'article 11 de la directive 2011/92, les États membres peuvent faire dépendre un recours devant une instance juridictionnelle, soit d'un intérêt suffisant pour agir, soit de l'obligation de faire valoir une atteinte à un droit, lorsque le droit administratif procédural d'un État membre impose une telle condition. Elle relève que l'aménagement des critères tant de l'intérêt nécessaire pour le recours devant une instance juridictionnelle que de

l'«atteinte à un droit» relève du droit interne des États. La République d'Autriche souligne que l'article 11 de la directive 2011/92 ne stipule nullement qu'un droit de recours doive être accordé à tous les membres du public concerné pouvant faire valoir un intérêt juridique. Les États membres disposeraient dans le cadre de l'article 11 de la directive 2011/92 d'un large pouvoir d'appréciation, qui autorise aussi une limitation aux seuls droits subjectifs publics [9] du droit de recours des particuliers.

2. Appréciation

a) Sur la recevabilité du présent grief

35. En vertu des articles 21, premier alinéa, du statut de la Cour de justice de l'Union européenne et 38, paragraphe 1, sous c), du règlement de procédure de celle-ci, il incombe à la Commission, dans toute requête déposée au titre de l'article 258 TFUE, d'indiquer les griefs précis sur lesquels la Cour est appelée à se prononcer ainsi que, de manière à tout le moins sommaire, les éléments de droit et de fait sur lesquels ces griefs sont fondés. Il s'ensuit que le recours de la Commission doit contenir un exposé cohérent et détaillé des raisons l'ayant amenée à la conviction que l'État membre intéressé a manqué à l'une des obligations qui lui incombent en vertu des traités [10].

36. Il ressort tant des arguments de la Commission que de sa conclusion sur le présent grief que ce dernier porte précisément sur la non-conformité de l'article 113, paragraphe 1, première phrase, de la VwGO avec les articles 11 de la directive 2011/92 et 25 de la directive 2010/75. Certes, si la conclusion de la Commission sur ce grief est rédigée de façon peu heureuse, il ressort sans équivoque de la requête que la Commission soutient que, en vertu de l'article 113, paragraphe 1, première phrase, de la VwGO, le contrôle juridictionnel des actes administratifs est limité dans la mesure où le juge administratif n'annule un acte illégal que s'il lèse le requérant dans ses droits et que cette limitation viole les articles 11 de la directive 2011/92 et 25 de la directive 2010/75.

37. Par ailleurs, tant le mémoire en défense de la République fédérale d'Allemagne que le mémoire en intervention de la République d'Autriche contiennent des observations claires et précises sur cette question juridique. En outre, lors de l'audience, la République fédérale d'Allemagne a insisté sur le fait que la limitation en cause imposée par l'article 113, paragraphe 1, première phrase, de la VwGO constituait un des piliers du droit administratif allemand et n'était pas contraire aux articles 11 de la directive 2011/92 et 25 de la directive 2010/75, ce qui confirme qu'elle avait parfaitement compris la portée du grief.

38. Il y a lieu de relever toutefois que tant la Commission que la République fédérale d'Allemagne ont également présenté des observations sur l'article 4, paragraphes 1 et 3, de l'UmwRG dans le cadre du présent grief.

39. Il ressort des observations de la République fédérale d'Allemagne que, en application de ces dispositions, l'omission d'une évaluation des incidences sur l'environnement requise ou d'un examen préalable au cas par cas de la nécessité de réaliser une telle évaluation constitue une violation qui aboutit directement à l'annulation de la décision concernée, même dans le cas de recours introduits par les particuliers. Ces dispositions constitueraient donc une sorte de lex specialis par rapport aux articles 113, paragraphe 1, première phrase, de la VwGO et 46 du VwVfG en ce qu'elles n'exigent

9 — Au sens de droits subjectifs conférés aux particuliers par des dispositions de droit public.

10 — Arrêt Commission/Pays-Bas (C-508/10, EU:C:2012:243, points 35 et 36 ainsi que jurisprudence citée).

pour donner lieu à l'annulation d'un acte dans certains cas précis ni la démonstration d'une violation d'un droit subjectif par un particulier ni un lien de causalité entre l'erreur procédurale et le sens de la décision attaquée. Elles assoupliraient donc les exigences des articles 113, paragraphe 1, première phrase, de la VwGO et 46 du VwVfG.

40. En revanche, la Commission prétend dans sa requête et dans sa présentation orale lors de l'audience que, en Allemagne, la jurisprudence n'appliquerait pas ou ne comprendrait pas l'article 4, paragraphes 1 et 3, de l'UmwRG dans le même sens que celui présenté par la République fédérale d'Allemagne.

41. Cela dit, la conclusion de la Commission sur le présent grief porte uniquement sur l'article 113, paragraphe 1, première phrase, de la VwGO. Je considère par conséquent que le présent grief ne concerne que la portée de l'article 113, paragraphe 1, première phrase, de la VwGO et non l'article 4, paragraphes 1 et 3, de l'UmwRG. Par conséquent, en ce qu'il reproche à la République fédérale d'Allemagne d'avoir enfreint les articles 11 de la directive 2011/92 et 25 de la directive 2010/75, au travers de la jurisprudence sur l'article 4, paragraphes 1 et 3, de l'UmwRG, le premier grief est irrecevable.

42. Je limiterai donc mes conclusions sur le premier grief à l'article 113, paragraphe 1, première phrase, de la VwGO. En revanche, le deuxième grief portera expressément sur la comptabilité de l'article 4, paragraphe 1, de l'UmwRG avec le droit de l'Union.

b) Sur la substance

i) Observations préliminaires

43. Il y a lieu de souligner que le présent grief porte sur les recours introduits par les personnes physiques et morales (ci-après les «particuliers») qui ne sont pas des organisations non gouvernementales de défense de l'environnement qui bénéficient d'un accès privilégié à la justice conformément aux articles 11 de la directive 2011/92 et 25 de la directive 2010/75 [11].

44. Ces articles 11, paragraphe 1, de la directive 2011/92 et 25, paragraphe 1, de la directive 2010/75 prévoient que les décisions, actes ou omissions visés respectivement par la directive 2011/92 relatifs à la participation du public ou par l'article 24 de la directive 2010/75 [12] doivent pouvoir faire l'objet d'un recours devant une instance juridictionnelle ou un autre organe indépendant et impartial établi par la loi pour en «contester la légalité, quant au fond ou à la procédure».

11 — Au point 45 de l'arrêt Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289), la Cour a dit pour droit que, «s'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 juridictionnel contre l'un des décisions, actes ou omissions visés à l'article 10 bis de la directive 85/337 aux seuls droits subjectifs publics, une telle limitation ne peut s'appliquer telle quelle aux associations de défense de l'environnement sauf à méconnaître les objectifs de l'article 10 bis, troisième alinéa, dernière phrase, de la directive 85/337».

12 — Intitulé «Accès à l'information et participation du public à la procédure d'autorisation».

45. En l'absence de règles fixées dans ce domaine par le droit de l'Union, il appartient à chaque État membre de régler, dans son ordre juridique, les modalités procédurales des recours destinés à assurer la sauvegarde des droits que les justiciables tirent du droit de l'Union pour autant que ces modalités ne soient pas, conformément au principe de l'équivalence, moins favorables que celles concernant des recours similaires de nature interne et ne rendent pas, conformément au principe d'effectivité, pratiquement impossible ou excessivement difficile l'exercice des droits conférés par l'ordre juridique de l'Union [13].

46. Il importe d'ajouter que les dispositions du droit de l'Union en cause doivent être interprétées à la lumière des objectifs de la convention d'Aarhus qui a voulu associer à la préservation, à la protection et à l'amélioration de la qualité de l'environnement ainsi qu'à la protection de la santé humaine les membres du public concerné ayant un intérêt suffisant pour agir ou faisant valoir une atteinte à un droit [14].

47. Il est manifeste que l'objectif des dispositions du droit de l'Union en cause est de donner au public concerné un large accès à la justice. Il en est le principe directeur et constitue donc une source importante d'interprétation. Je considère, conformément aux conclusions de l'avocat général Sharpston dans l'affaire Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, point 70) que «[l]'objectif de permettre un 'large accès' à la justice fournit les paramètres à l'intérieur desquels peut s'exercer le pouvoir législatif discrétionnaire des États membres».

ii) La limitation de la recevabilité des recours des particuliers en application des articles 11, paragraphe 1, de la directive 2011/92 et 25, paragraphe 1, de la directive 2010/75

48. Les articles 11, paragraphe 1, de la directive 2011/92 et 25, paragraphe 1, de la directive 2010/75 prévoient clairement la possibilité pour les États membres de définir et donc de restreindre la recevabilité des recours des particuliers [15], à condition que cette limitation soit conforme à l'objectif de donner au public concerné un large accès à la justice. À cette fin, ces dispositions autorisent les États membres à choisir entre deux critères pour limiter la recevabilité des recours introduits par des particuliers.

49. Au point 38 de son arrêt Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289), la Cour a dit pour droit que, «[s]'agissant des conditions de recevabilité de ces recours, [ces dispositions retenaient] deux hypothèses: la recevabilité d'un recours peut être subordonnée à un 'intérêt suffisant pour agir' ou à ce que le requérant fasse valoir une 'atteinte à un droit' selon que la législation nationale fait appel à l'une ou à l'autre de ces

13 — Voir arrêts Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, point 43) et Gemeinde Altrip e.a. (C-72/12, EU:C:2013:712, point 28). Il n'est pas allégué par la Commission dans le cadre du présent recours que la disposition en cause ne respecte pas le principe d'équivalence. Le présent grief porte donc sur le principe d'effectivité. Je signale que les deux arrêts cités portent sur l'article 10 bis de la directive 85/337. Toutefois, je rappelle que les articles 11 de la directive 2011/92 et 25 de la directive 2010/75 ont, en ce qui concerne leurs effets, le même contenu que l'article 10 bis de la directive 85/337. Il s'ensuit que la jurisprudence relative à cet article est applicable mutatis mutandis aux dispositions en cause dans le présent recours. Voir point 10 des présentes conclusions.

14 — Voir arrêts Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, point 41) et Gemeinde Altrip e.a. (C-72/12, EU:C:2013:712, point 45).

15 — Les articles 11, paragraphe 3, de la directive 2011/92 et 25, paragraphe 3, de la directive 2010/75 prévoient, a contrario, que l'intérêt pour agir de certaines organisations non gouvernementales est réputé suffisant. Voir note 11 des présentes conclusions.

conditions» [16]. Les conditions mises à la recevabilité des recours des particuliers prévues aux articles 11 de la directive 2011/92 et 25 de la directive 2010/75 excluent donc l'introduction par des particuliers d'actions populaires pour contester la légalité des décisions administratives visées par les directives en cause [17].

iii) L'examen du fond du recours

50. Je relève que, si les articles 11, paragraphe 1, de la directive 2011/92 et 25, paragraphe 1, de la directive 2010/75 prévoient que les États membres peuvent soumettre la recevabilité des recours à des conditions, ces mêmes dispositions prévoient que les décisions, les actes ou les omissions visés auxdits article doivent pouvoir faire l'objet d'un recours juridictionnel pour en contester la légalité, quant au fond ou à la procédure.

51. En outre, il est d'une jurisprudence constante que les articles 11, paragraphe 1, de la directive 2011/92 et 25, paragraphe 1, de la directive 2010/75 n'ont aucunement limité les moyens qui peuvent être invoqués à l'appui d'un tel recours [18].

iv) Le critère tiré en droit allemand de la violation d'un droit subjectif du requérant pour fonder un droit à l'annulation d'un acte illégal

– Les articles 42, paragraphe 2, de la VwGO et 113, paragraphe 1, première phrase, de la VwGO

52. Il est constant que, en application de l'article 42, paragraphe 2, de la VwGO et de l'article 113, paragraphe 1, première phrase, de la VwGO, le droit allemand administratif limite à la fois la recevabilité des recours formés par les particuliers et leur droit à l'annulation d'un acte.

53. En effet, l'article 42, paragraphe 2, de la VwGO soumet la recevabilité des recours formés par les particuliers à la condition que le requérant fasse valoir qu'il est lésé dans ses droits par l'acte administratif en cause ou par le refus d'adopter ledit acte. Cette limitation me paraît expressément visée par les articles 11 de la directive 2011/92 et 25 de la directive 2010/75, la République fédérale d'Allemagne ayant clairement opté pour la deuxième condition de recevabilité à laquelle les États membres peuvent soumettre les recours en vertu de ces articles.

54. En revanche, l'article 113, paragraphe 1, première phrase, de la VwGO, qui est la seule disposition visée par le présent grief [19], porte sur le fond d'un recours introduit par un particulier. Cette disposition prévoit que le juge administratif n'annule un acte administratif illégal que dans la mesure où il viole un droit subjectif du requérant. La République fédérale d'Allemagne soutient même que le contrôle de légalité de l'acte précède l'analyse de la lésion des droits du requérant par les illégalités constatées. Elle ajoute que l'annulation de l'acte n'intervient que lorsque ces illégalités lèsent le requérant dans ses

16 — Les articles 11 de la directive 2011/92 et 25 de la directive 2010/75 laissent aux États membres une marge de manœuvre appréciable pour déterminer ce qui constitue une atteinte à un droit [voir, en ce sens, arrêts Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, point 55) et Gemeinde Altrip e.a. (C-72/12, EU:C:2013:712, point 50)].

17 — Voir conclusions de l'avocat général Sharpston dans l'affaire Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289) qui au point 42 de ses conclusions a constaté que «[l]a disposition de la convention d'Aarhus prévoyant une action populaire est son article 9, paragraphe 3, qui n'a pas encore été incorporé dans le droit de l'Union […]. Par conséquent, le droit de l'Union n'impose aux États membres, à l'heure actuelle, aucune obligation de permettre une action populaire».

18 — Voir arrêts Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, point 37) et Gemeinde Altrip e.a. (C-72/12, EU:C:2013:712, point 36).

19 — Voir points 38 à 41 des présentes conclusions.

droits [20]. Lors de l'audience le 12 mars 2015, la République fédérale d'Allemagne a nuancé sa plaidoirie en expliquant que, dans certains cas, les juridictions allemandes font preuve de pragmatisme judiciaire et ne vérifient pas l'illégalité de l'acte administratif en cause lorsque les droits subjectifs ne sont pas lésés.

55. Il s'ensuit qu'en application de l'article 113, paragraphe 1, première phrase, de la VwGO, l'annulation d'un acte administratif exige qu'à tout le moins l'illégalité constatée par le juge «coïncide» avec une violation d'un droit subjectif du requérant [21] et ce même si le recours du requérant est recevable en application de l'article 42, paragraphe 2, de la VwGO.

– Violation des articles 11 de la directive 2011/92 et 25 de la directive 2010/75

56. Il ressort clairement des articles 11, paragraphe 1, de la directive 2011/92 et 25, paragraphe 1, de la directive 2010/75 que la condition que le requérant fasse valoir une «atteinte à un droit» relève de la recevabilité et non du fond du recours.

57. En effet, il y a lieu de rappeler que les articles 11, paragraphe 1, de la directive 2011/92 et 25, paragraphe 1, de la directive 2010/75 n'ont aucunement limité les moyens qui peuvent être invoqués au fond à l'appui d'un recours introduit en application de ces dispositions. Or, la limitation au droit à l'annulation d'un acte imposée par l'article 113, paragraphe 1, première phrase, de la VwGO a pour conséquence de limiter les moyens qui peuvent être utilement invoqués au fond par des particuliers à l'appui de leurs recours.

58. En effet, en limitant le droit des particuliers d'obtenir l'annulation d'un acte au cas où cet acte fait l'objet d'une constatation (préalable ou coïncidente) d'illégalité par le juge administratif allemand, l'article 113, paragraphe 1, première phrase, de la VwGO crée, outre la condition de recevabilité, un obstacle supplémentaire au droit d'accès à la justice, qui n'est aucunement prévu aux articles 11 de la directive 2011/92 et 25 de la directive 2010/75 et compromet considérablement la finalité et l'efficacité de ces deux dispositions, en réduisant la portée et l'utilité du contrôle juridictionnel.

59. Je relève à cet égard que, lors de l'audience du 12 mars 2015 et à la suite d'une question posée par la Cour sur l'utilité pour un particulier de la seule constatation de l'illégalité d'un acte, la République fédérale d'Allemagne a admis que, si l'administration allemande pouvait éventuellement révoquer l'acte illégal, elle n'était pas tenue de le faire.

60. Même si chaque illégalité [22] – si minime soit-elle – ne doit pas nécessairement conduire à l'annulation d'un acte, la seule constatation de l'illégalité d'un acte par le juge administratif allemand n'a pas la même valeur juridique que l'annulation de cet acte.

20 — Selon la République fédérale d'Allemagne, «[c]onformément à l'article 113, paragraphe 1, première phrase, de la VwGO, la juridiction annule l'acte administratif et, le cas échéant, la décision faisant suite à un recours dans la mesure où l'acte administratif est illégal *et où le requérant est, de ce fait, lésé dans ses droits.* […] La disposition régit le moment où la juridiction doit annuler l'acte administratif dans le cadre de la procédure administrative. Le contrôle juridictionnel s'effectue ensuite en deux étapes. Au cours de la première étape, la juridiction examine en détail si l'acte administratif est illégal, c'est-à-dire s'il est entaché d'une quelconque erreur de droit. Au cours de la deuxième étape, la juridiction examine si le requérant 'en', c'est-à-dire par les erreurs de droit constatées, est lésé dans 'ses' droits.» C'est moi qui souligne. Voir point 40 du mémoire en défense de la République fédérale d'Allemagne.

21 — Dans l'affaire Gemeinde Altrip e.a. (C-72/12, EU:C:2013:712), la juridiction de renvoi (le Bundesverwaltungsgericht, Allemagne) a interrogé la Cour sur la légalité en droit de l'Union de cette exigence de «coïncidence» ou de «parallélisme». La Cour n'a pas répondu à cette question, estimant que «la juridiction de renvoi n'[avait] apporté elle-même aucune précision sur ses éléments constitutifs et qu'aucun des motifs de la décision de renvoi ne [lui permettait] de déterminer si un examen de ce critère pourrait être utile à la solution du litige au principal» (voir point 55).

22 — Quant à la procédure ou à la substance.

61. En outre, la limitation du droit des particuliers d'obtenir l'annulation d'un acte déclaré illégal rend plus difficile la protection de l'environnement puisqu'il ressort clairement du considérant 27 de la directive 2010/75 que les membres du public concerné doivent «avoir accès à la justice afin de pouvoir contribuer à la sauvegarde du droit de tout un chacun de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être [23]».

62. J'estime par conséquent que le premier grief est fondé.

63. Il s'ensuit que la République fédérale d'Allemagne, en limitant, en application de l'article 113, paragraphe 1, première phrase, de la VwGO, le droit des particuliers d'obtenir l'annulation d'un acte au cas où cet acte fait ou a fait l'objet d'une constatation d'illégalité par le juge administratif allemand, a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 11 de la directive 2011/92 et 25 de la directive 2010/75.

B – *Sur le deuxième grief, relatif à l'existence d'un droit d'obtenir l'annulation d'un acte dans les seuls cas d'omission d'évaluation des incidences sur l'environnement et à la restriction de ce droit en cas d'évaluation des incidences sur l'environnement réalisées mais irrégulières (article 4, paragraphe 1, de l'UmwRG) ainsi qu'à l'exigence à la fois d'un lien de causalité entre le vice de procédure et le résultat de la décision et de l'affectation d'une position juridique matérielle du requérant (article 46 du VwVfG et article 113, paragraphe 1, première phrase, de la VwGO)*

64. Le présent grief est donc divisé en deux parties. La première porterait sur la conformité de l'article 4, paragraphe 1, de l'UmwRG aux articles 11 de la directive 2011/92 et 25 de la directive 2010/75 et la seconde porte sur la conformité des articles 46 du VwVfG et 113, paragraphe 1, première phrase, de la VwGO aux mêmes articles.

1. Sur la première partie – L'existence d'un droit d'obtenir l'annulation d'un acte dans les seuls cas d'omission d'évaluation des incidences sur l'environnement et la restriction de ce droit en cas d'évaluation des incidences sur l'environnement réalisées mais irrégulières (article 4, paragraphe 1, de l'UmwRG)

a) Argumentations des parties

65. La Commission soutient que, en vertu de l'article 4, paragraphe 1, de l'UmwRG, une décision d'autorisation ne peut être annulée sans les exigences supplémentaires imposées par l'article 113, paragraphe 1, première phrase, de la VwGO qu'en cas d'absence d'évaluation des incidences sur l'environnement. En revanche, si une telle évaluation a eu lieu, mais qu'elle ne répond pas aux exigences de la directive 2011/92, il ne serait pas possible de la contester en application de cette disposition nationale. La Commission estime que l'article 4, paragraphe 1, de l'UmwRG est par conséquent incompatible avec l'article 11 de la directive 2011/92.

66. Selon la Commission, il ressort de la jurisprudence de la Cour qu'une disposition de transposition d'une directive doit être suffisamment précise et claire, en particulier lorsqu'elle crée des droits pour les particuliers pour que les bénéficiaires soient en mesure de connaître la plénitude de leurs droits et, le cas échéant, de s'en prévaloir devant les juridictions nationales [24]. La Commission soutient que ce n'est pas le cas en Allemagne et que la République fédérale d'Allemagne doit prendre les mesures adéquates pour ce faire, conformément au devoir de coopération loyale.

23 — Je me rallie, à cet égard, aux conclusions de l'avocat général Cruz Villalón dans l'affaire Gemeinde Altrip e.a. (C-72/12, EU:C:2013:422, points 92 à 101) lorsqu'il estime que, dans le cadre du bien-fondé, l'obligation même pour un particulier de faire valoir un droit subjectif n'est pas conforme au principe d'effectivité et ne transpose pas les dispositions de droit de l'Union en cause.

24 — Arrêt Commission/Royaume-Uni (C-530/11, EU:C:2014:67, point 34 et jurisprudence citée).

67. La République fédérale d'Allemagne relève que l'article 4, paragraphes 1 et 3, de l'UmwRG ne régit que les cas dans lesquels une évaluation des incidences sur l'environnement ou un examen préliminaire à une évaluation des incidences sur l'environnement n'a pas du tout été réalisé ainsi que ceux dans lesquels un examen préliminaire à une évaluation des incidences sur l'environnement ne respecte pas les exigences de l'article 3a, quatrième phrase, de l'UVPG.

68. Selon la République fédérale d'Allemagne, pour tous les autres vices de procédure, y compris ceux en cas d'irrégularités dans la réalisation d'évaluations des incidences sur l'environnement, un recours devant une juridiction et un droit à l'annulation de l'acte administratif sont possibles en application de l'article 113, paragraphe 1, première phrase, de la VwGO. Elle ajoute que le droit à l'annulation ne disparaît qu'exceptionnellement, lorsque les conditions de l'article 46 du VwVfG sont réunies.

b) Appréciation

69. Si la synthèse de cette première partie du présent grief, telle qu'elle ressort des conclusions de la requête, vise effectivement les deux dispositions du droit de l'Union, force est toutefois de constater que les développements de cette partie du grief ne portent que sur le seul article 11 de la directive 2011/92. En outre, l'article 4, paragraphe 1, de l'UmwRG ne vise que l'omission d'une évaluation des incidences ou d'un examen préalable au cas par cas de la nécessité de réaliser une évaluation des incidences sur l'environnement, ce qui est l'objet de la directive 2011/92. J'ajoute encore que la Commission elle-même, interrogée à cet égard lors de l'audience, a été dans l'incapacité d'expliquer la pertinence de l'article 25 de la directive 2010/75 pour la première partie du présent grief. Dans ces conditions, j'estime que celle-ci doit être comprise comme se limitant au seul et unique article 11 de la directive 2011/92.

70. Cette première partie du deuxième grief concerne la manière dont l'article 11 de la directive 2011/92 a été transposé en droit allemand. Elle porte sur le fait que l'article 4, paragraphe 1, de l'UmwRG est limité aux cas dans lesquels une évaluation des incidences sur l'environnement ou un examen préliminaire à une évaluation des incidences sur l'environnement ont été omis.

71. Dans son exposé du droit national, la République fédérale a indiqué que «[l'UmwRG] contient des dispositions *concernant la transposition* de l'article 11 de la directive [2011/92] ainsi que de l'article 25 de la directive [2010/75]» [25]. Elle relève également que «[l]'article 4 de l'UmwRG régit la conséquence juridique de l'omission d'une évaluation des incidences sur l'environnement (EIE) requise ou d'un examen préalable au cas par cas de la nécessité de réaliser une évaluation des incidences sur l'environnement. Conformément à l'article 4, paragraphes 1 et 3, un tel vice de procédure aboutit à l'annulation de la décision. La loi ne contient pas de dispositions concernant d'autres vices de procédure, par exemple, la réalisation erronée d'une évaluation des incidences sur l'environnement; ces vices de procédure doivent être appréciés conformément à l'article 46 de la [VwVfG]» [26].

72. Par sa deuxième question dans l'affaire qui a donné lieu à l'arrêt Gemeinde Altrip e.a. (C-72/12, EU:C:2013:712, point 38), le Bundesverwaltungsgericht (Allemagne) a demandé à la Cour si l'article 10 bis de la directive 85/337, qui a le même contenu que l'article 11 de la directive 2011/92 [27], devait «être interprété en ce sens qu'il s'oppose à ce que les États membres limitent l'applicabilité des dispositions de transposition de cet article au seul cas où la légalité d'une décision est contestée à raison de ce que l'évaluation environnementale a été omise, sans l'étendre à celui où une telle évaluation a été réalisée mais est irrégulière».

25 — C'est moi qui souligne. Voir point 6 du mémoire en défense.

26 — Voir point 8 du mémoire en défense.

27 — Voir point 10 des présentes conclusions.

73. Il ressort au point 63 des conclusions de l'avocat général Cruz Villalón dans l'affaire Gemeinde Altrip e.a. (C-72/12, EU:C:2013:422) que la République fédérale d'Allemagne avait plaidé «que le droit allemand [satisfaisait] déjà à ces exigences étant donné qu'il [était] possible, dans les conditions de [l'article 46 du VwVfG] qui est applicable parallèlement à l'article 4, paragraphe 1, de l'UmwRG, de demander l'annulation d'une décision d'autorisation également en cas d'EIE irrégulière».

74. Toutefois, au point 37 de son arrêt dans cette affaire, la Cour a dit pour droit que «[l]es dispositions nationales de transposition de [l'article 10 bis de la directive 85/337] ne sauraient donc limiter leur applicabilité au seul cas où la contestation de la légalité reposerait sur le moyen tiré de l'omission d'une évaluation de l'incidence sur l'environnement. Exclure cette applicabilité dans le cas où, ayant été réalisée, une évaluation de l'incidence sur l'environnement serait entachée de vices, même graves, priverait les dispositions de la directive 85/337 relatives à la participation du public de l'essentiel de leur effet utile. Une telle exclusion serait dès lors contraire à l'objectif visant à garantir un large accès aux instances juridictionnelles tel que visé à l'article 10 bis de cette directive».

75. Il ressort donc clairement de l'arrêt Gemeinde Altrip e.a. (C-72/12, EU:C:2013:712, point 32) que, selon la Cour, le droit allemand ne comblait ni ne palliait les insuffisances de l'article 4, paragraphe 1, de l'UmwRG dans la transposition de l'article 10 bis de la directive 85/337 (et donc de l'article 11 de la directive 2011/92).

76. Ne voyant aucune raison de remettre en question cette jurisprudence, j'estime que la première partie du deuxième grief est fondée [28].

77. Il s'ensuit que la République fédérale d'Allemagne en limitant la portée de l'article 4, paragraphe 1, de l'UmwRG à l'annulation des décisions pour vices de procédure aux cas d'absence totale d'évaluation obligatoire des incidences sur l'environnement obligatoire ou à l'absence d'examen préalable obligatoire a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 11 de la directive 2011/92.

2. Sur la seconde partie: L'exigence d'un lien de causalité et de l'affectation d'une position juridique matérielle

a) Argumentation des parties

78. La Commission soutient que, selon une jurisprudence constante en Allemagne sur l'application de l'article 46 du VwVfG, la contestation par un particulier d'un vice de procédure concernant une décision relative à une évaluation des incidences sur l'environnement ne peut entraîner l'annulation de ladite décision que s'il existe une possibilité concrète qu'elle eût été différente sans ce vice («exigence de causalité»).

79. En outre, il incomberait généralement au requérant d'établir l'éventuel lien de causalité.

80. La Commission relève que, en ce qui concerne l'application de la directive 2011/92, l'issue de la procédure de décision n'est pas l'aspect le plus important. Elle estime que la directive 2011/92 doit essentiellement assurer que tous les effets, directs et indirects, d'un projet susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement seront examinés, que le public sera informé sur le projet planifié et qu'il aura la possibilité de prendre part à la procédure de décision. Le contrôle du respect des règles de procédure dans ce domaine revêtirait dès lors une importance particulière. Le droit

28 — Cette première partie du deuxième grief se rattache logiquement au premier grief. L'article 4, paragraphe 1, de l'UmwRG ne peut assurer une transposition correcte de l'article 10 bis de la directive 85/337 (et donc de l'article 11 de la directive 2011/92) puisqu'il ne s'applique pas dans le cas d'évaluations des incidences sur l'environnement irrégulières, celles-ci étant en revanche visées par l'article 113, paragraphe 1, première phrase, de la VwGO, qui a fait l'objet du premier grief que j'ai proposé à la Cour de déclarer fondé.

national devrait donc prévoir l'annulation de la décision en cas d'erreur grave dans l'application des exigences de procédure sans que le requérant ait à démontrer un lien de causalité avec l'issue de la décision. Concernant la directive 2011/92, à tout le moins les infractions aux droits d'information et de participation du public devraient être considérées comme de graves vices de procédure.

81. Selon la Commission, il ressort de l'arrêt Gemeinde Altrip e.a. (C-72/12, EU:C:2013:712, point 52) que, en Allemagne, tant le partage de la charge de la preuve que le contrôle juridictionnel ne remplissent pas les critères de la directive 2011/92. Elle relève également que le comité d'examen du respect des dispositions de la convention d'Aarhus partage le même point de vue au sujet des dispositions correspondantes de ladite convention [29].

82. La Commission soutient également que, selon une jurisprudence constante en Allemagne, en vertu de l'article 113, paragraphe 1, première partie, de la VwGO, un vice de procédure concernant une décision relative à une évaluation des incidences sur l'environnement ne peut entraîner l'annulation de ladite décision que si le vice de procédure porte atteinte à un droit subjectif du requérant. Elle estime que cette condition viole l'article 11 de la directive 2011/92. La Commission considère que, à condition qu'un recours soit recevable, une juridiction ne peut ignorer les vices de procédure, même si ceux-ci ne portent pas atteinte à un droit subjectif du requérant.

83. La République fédérale d'Allemagne prétend au contraire que l'article 46 du VwVfG est compatible avec l'article 11 de la directive 2011/92. L'exigence d'un lien de causalité n'affecterait pas, en principe, la réalisation des objectifs de cette dernière disposition. En outre, l'article 46 du VwVfG ne serait applicable que dans le cas d'une violation de dispositions procédurales qui ne relèvent pas de l'article 4, paragraphes 1 et 3, de l'UmwRG.

84. Elle relève également que l'article 46 du VwVfG est structuré comme une norme de défense qui permet à l'autorité de se défendre contre le droit à l'annulation de l'acte administratif. En tant que norme de défense, l'article 46 du VwVfG serait examiné par la juridiction dans le cadre du bien-fondé du recours.

85. La République fédérale d'Allemagne soutient que, conformément à l'article 46 du VwVfG, une évaluation des incidences sur l'environnement réalisée de manière irrégulière peut toujours être invoquée et aboutit toujours à un droit à l'annulation dans le chef du requérant dans la mesure où le vice de procédure n'est pas manifestement dénué de pertinence pour le résultat de la décision. Elle estime, ainsi que la Cour l'a constaté dans l'arrêt Gemeinde Altrip e.a. (C-72/12, EU:C:2013:712, point 49), qu'une restriction prudente de l'étendue de l'examen dans le cas de vices de procédure ne met pas en danger la réalisation des objectifs de la directive sur l'évaluation des incidences sur l'environnement lorsqu'elle concerne des vices qui n'emportent pas nécessairement de conséquences de nature à affecter la décision.

86. La République fédérale d'Allemagne estime enfin que la supposition selon laquelle il incombe au requérant d'apporter la preuve d'une atteinte à un droit de ce dernier n'est, quant à elle, pas pertinente au regard de l'état du droit en vigueur.

87. Elle indique cependant que, dans le cadre de la révision de l'UmwRG, l'adoption d'une disposition clarificatrice de la transposition de l'article 11 de la directive 2011/92 est envisagée.

29 — Au point 83 de son rapport du 20 décembre 2013, le comité d'examen émet à cet égard les considérations suivantes: «[p]ar conséquent, il ne serait pas compatible avec la convention de permettre au public de contester en théorie la légalité procédurale des décisions soumises à l'article 6 de la convention, alors que, dans la pratique, ces actions sont systématiquement rejetées comme irrecevables ou non fondées par les juridictions, au motif que les vices de procédure allégués ne sont pas importants pour la décision (c'est-à-dire que la décision n'aurait pas été différente s'il n'y avait pas eu de vice)».

b) Appréciation

88. Il convient de noter à titre liminaire que l'argumentation de la Commission porte sur l'application de l'article 113, paragraphe 1, première phrase, de la VwGO et de l'article 46 du VwVfG aux vices de procédures.

89. Il est constant que seule l'omission d'une évaluation des incidences sur l'environnement ou d'un examen préalable au cas par cas de la nécessité de réaliser une telle évaluation est visée par l'article 4, paragraphe 1, de l'UmwRG et non leur réalisation erronée ou irrégulière. Dans ce dernier cas, la décision attaquée n'est annulée que si le vice de procédure remplit tant la condition d'une violation d'un droit subjectif du requérant, en application de l'article 113, paragraphe 1, première phrase, de la VwGO, que les conditions imposées par l'article 46 du VwVfG.

90. Conformément à mes conclusions sur le premier grief, je considère que, s'agissant de la réalisation erronée d'une évaluation des incidences sur l'environnement ou d'un examen préalable au cas par cas de la nécessité de réaliser une telle évaluation, les restrictions imposées par l'article 113, paragraphe 1, première phrase, de la VwGO pour fonder un droit à l'annulation de la décision attaquée violent l'article 11 de la directive 2011/92.

91. S'agissant de l'article 46 du VwVfG qui porte sur les vices de procédure, il ressort clairement des observations de la République fédérale d'Allemagne et du libellé même de cette disposition qu'elle impose un critère tiré d'un lien de causalité entre le vice de procédure invoqué et le sens de la décision finale contestée (ci-après le «critère de causalité») [30].

92. Aux points 47 et 48 de l'arrêt Gemeinde Altrip e.a. (C-72/12, EU:C:2013:712), la Cour dit pour droit que le législateur de l'Union n'avait «pas entendu lier la possibilité d'invoquer un vice de procédure à la condition qu'il ait une incidence sur le sens de la décision finale contestée. [...] Au demeurant, dès lors que cette directive a notamment pour objet de fixer des garanties procédurales permettant en particulier une meilleure information et une participation du public dans le cadre de l'évaluation des incidences sur l'environnement des projets publics et privés susceptibles d'avoir un impact important sur cet environnement, le contrôle du respect des règles de procédure dans ce domaine revêt une importance particulière. Conformément à l'objectif visant à lui donner un large accès à la justice, le public concerné doit donc pouvoir, par principe, invoquer tout vice de procédure à l'appui d'un recours en contestation de la légalité des décisions visées par ladite directive».

93. Il s'ensuit que l'exigence d'un lien de causalité est, en principe, exclue en application de l'article 11 de la directive 2011/92.

94. La Cour a toutefois nuancé cette appréciation au point 49 du même arrêt en considérant que tout vice de procédure n'affecte pas nécessairement le sens de la décision finale contestée, et, par conséquent, ne porte pas nécessairement atteinte à un droit. Dans ces circonstances, le droit d'un État membre peut prévoir que le recours n'est pas recevable.

95. À mon avis, cette nuance doit s'appliquer non seulement à la recevabilité d'un recours mais pareillement à son bien-fondé, à condition toutefois que le vice de procédure en cause soit minime et, par conséquent, qu'il ne porte «pas atteinte à une meilleure information et à une participation du public dans le cadre de l'évaluation des incidences sur l'environnement des projets publics et privés».

30 — Il découle du libellé de l'article 46 du VwVfG que cette disposition ne vise que les vices de procédures dits «relatifs», à savoir, ceux qui vicient un acte qui n'est pas «pas nul et non avenu» en application de l'article 44 du VwVfG (les vices dits «absolus»).

96. Comme le droit à une meilleure information et à une participation du public constitue, à l'évidence, une des pierres angulaires de la directive 2011/92 [31] et la raison d'être même de son article 11, je me rallie aux conclusions de l'avocat général Cruz Villalón dans l'affaire Gemeinde Altrip e.a. (C-72/12, EU:C:2013:422, point 106), lorsqu'il considère que, «[s]'agissant de dispositions de procédures revêtant une importance particulière, il convient de renoncer purement et simplement à exiger un quelconque lien de causalité entre l'irrégularité dénoncée et l'issue de la procédure administrative».

97. Or, force est de constater que, à l'exception des vices prévus aux articles 44 du VwVfG [32] et 4, paragraphe 1, de l'UmwRG, le droit allemand, en application de l'article 46 du VwVfG, exige dans tous les cas, à savoir même pour des vices de procédure relatifs à l'information et à la participation du public, un lien de causalité entre le vice invoqué et le sens de la décision finale contestée pour fonder l'annulation de celle-ci.

98. À mon avis, indépendamment de la question de la charge de la preuve à cet égard, cette exigence résultant de l'article 46 du VwVfG, rend excessivement difficile l'exercice des droits de recours et l'accès à la justice des particuliers et viole de ce fait les articles 11 de la directive 2011/92 et 25 de la directive 2010/75.

99. En tout état de cause, s'agissant de la question de la charge de la preuve, la Cour a dit pour droit au point 52 de l'arrêt Gemeinde Altrip e.a. (C-72/12, EU:C:2013:712) que, en Allemagne, «il apparaît cependant qu'il incombe généralement au demandeur, pour établir l'atteinte à un droit, de justifier que les circonstances de l'espèce rendent envisageable que la décision contestée aurait été différente sans le vice de procédure invoqué. Or, cette dévolution de la charge de la preuve au demandeur, pour la mise en œuvre du critère de causalité, est de nature à rendre excessivement difficile l'exercice des droits qui lui sont conférés par la directive 85/337, compte tenu notamment de la complexité des procédures en cause ou de la technicité des évaluations des incidences sur l'environnement».

100. Je relève que la République fédérale d'Allemagne envisage d'ailleurs d'adopter une disposition clarificatrice sur la charge de la preuve relative au critère de causalité [33].

101. Il s'ensuit que, en imposant, en application de l'article 46 du VwVfG, l'existence d'un lien de causalité entre les vices de procédure relatifs à l'information et à la participation du public et le sens de la décision finale contestée pour fonder l'annulation de celle-ci, la République fédérale d'Allemagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 11 de la directive 2011/92 et 25 de la directive 2010/75.

31 — Et la directive 2010/75.

32 — Il ressort de son libellé que l'article 44 du VwVfG vise uniquement des vices «particulièrement grave[s]». En outre, les vices énoncés à l'article 44, paragraphe 2, du VwVfG ne sont pas véritablement des vices en matière d'information et de participation du public dans le cadre de l'évaluation des incidences sur l'environnement de projets publics ou privés.

33 — Voir point 69 du mémoire en défense.

C – Sur le troisième grief, relatif à l'interdiction de produire des objections (article 2, paragraphe 3, de l'UmwRG et article 73, paragraphe 4, du VwVfG)

1. Argumentation des parties

102. La Commission estime que la limitation aux objections formulées durant la procédure administrative du droit de former un recours visée à l'article 2, paragraphe 3, de l'UmwRG, à l'article 73, paragraphe 4, du VwVfG et dans la jurisprudence allemande est contraire aux articles 11 de la directive 2011/92 et 25 de la directive 2010/75. Elle relève que ces règles d'exclusion compliquent excessivement le droit du public concerné de contester la légalité des décisions, font obstacle au large accès à la justice exigé par les directives 2011/92 et 2010/75 ainsi que par la convention d'Aarhus et limitent la protection juridictionnelle effective du public concerné.

103. La Commission souligne que la procédure juridictionnelle est une procédure autonome, au cours de laquelle un examen complet de la légalité d'une décision doit être possible quant à la procédure et quant au fond et que les moyens de recours recevables ne peuvent être limités aux moyens qui ont déjà été produits dans le bref délai imparti pour la formulation d'objections durant la procédure administrative.

104. La Commission ne partage pas l'avis de la République fédérale d'Allemagne selon lequel les règles allemandes relatives à l'exclusion de certaines objections sont nécessaires pour des motifs de sécurité juridique et d'efficacité de la procédure. Pour la Commission, les délais de forclusion pour la contestation en justice des décisions des autorités administratives sont suffisants pour garantir la sécurité juridique et l'efficacité des procédures.

105. La République fédérale d'Allemagne considère que les dispositions de l'article 2, paragraphe 3, de l'UmwRG et de l'article 73, paragraphe 4, du VwVfG sont compatibles avec les articles 11 de la directive 2011/92 et 25 de la directive 2010/75.

106. La République fédérale d'Allemagne soutient que pareilles dispositions interdisant de produire des objections font partie intégrante du système juridique national. Elle estime que les articles 11 de la directive 2011/92 et 25 de la directive 2010/75 permettent aux États membres de conserver les instruments de leur système juridictionnel dans le domaine considéré.

107. Selon la République fédérale d'Allemagne, la forclusion est basée sur l'idée de la prescription et sa fonction étant surtout de faire en sorte que des intérêts contradictoires à l'égard d'un projet soient, dans la mesure du possible, conciliés à un stade précoce de la procédure administrative. Par conséquent, les règles de forclusion revêtiraient une importance particulière dans le cadre de relations juridiques multipolaires entre les sphères juridiques protégées du porteur du projet, d'une part, et de tiers éventuellement concernés par ledit projet, d'autre part.

108. La République fédérale d'Allemagne considère que la forclusion ne rend pas ce contrôle plus difficile, voire impossible mais garantit au contraire que l'on soumette au contrôle de la juridiction des faits éclaircis de la manière la plus exhaustive possible, englobant tous les aspects pertinents et examinés de manière circonstanciée. Elle relève que seules les circonstances que, de manière répréhensible, le requérant a omis d'invoquer dans le cadre de la procédure administrative, sont concernées par la forclusion.

109. La République d'Autriche est d'avis que l'établissement de règles concrètes de limitation du droit de recours fait partie de l'aménagement de la procédure nationale. Elle relève, par conséquent, dans tous les cas, de l'application du principe de l'autonomie procédurale des États membres.

110. Selon la République d'Autriche, il est un principe fondamental du droit administratif autrichien et allemand et de leurs procédures respectives d'évaluation des incidences sur l'environnement que les personnes ne peuvent faire valoir leurs droits dans une procédure administrative que dans la mesure où elles participent à cette procédure.

111. La République d'Autriche relève que la règle d'exclusion est un instrument important pour garantir une procédure administrative rapide et efficace. Elle estime que, dans le cas contraire, on pourrait retarder à son gré la décision à prendre dans une procédure, en soulevant de nouvelles objections sur des sujets totalement nouveaux, ou émanant de personnes qui ne participaient pas jusqu'alors à la procédure. Cela irait totalement à l'encontre de la sécurité juridique en général et de l'intérêt du promoteur du projet à une décision dans des délais raisonnables en particulier.

2. Appréciation

112. Les États membres disposent, certes, en vertu de leur autonomie procédurale et sous réserve du respect des principes d'équivalence et d'effectivité, d'une marge de manœuvre dans la mise en œuvre des articles 11 de la directive 2011/92 et 25 de la directive 2010/75 [34].

113. Toutefois, il y a lieu de rappeler que, selon ces articles, les décisions, actes ou omissions visés respectivement par la directive 2011/92 relatifs à la participation du public ou par l'article 24 de la directive 2010/75 doivent pouvoir faire l'objet d'un recours devant une instance juridictionnelle ou un autre organe indépendant et impartial établi par la loi pour en contester la légalité, quant au fond ou à la procédure, sans limiter aucunement les moyens qui peuvent être invoqués à l'appui d'un tel recours [35].

114. Or, l'article 2, paragraphe 3, de l'UmwRG et l'article 73, paragraphe 4, du VwVfG limitent clairement les moyens qui peuvent être invoqués par un requérant à l'appui d'un recours juridictionnel.

115. Si les articles 11, paragraphe 4, de la directive 2011/92 et 25, paragraphe 4, de la directive 2010/75 n'excluent pas la possibilité d'un recours préalable devant une autorité administrative et n'affectent en rien l'obligation d'épuiser toutes les voies de recours administratif avant d'engager des procédures de recours juridictionnel dès lors que la législation nationale prévoit une telle obligation, ces dispositions ne permettent pas du tout de limiter les moyens qui peuvent être invoqués par un requérant à l'appui d'un recours juridictionnel ultérieur.

116. Force est de constater, conformément aux observations de la Commission, que les recours juridictionnels sont autonomes est distincts de la procédure administrative et des recours administratifs.

117. Par conséquent, je considère que les règles nationales en cause mettent en place un obstacle supplémentaire pour avoir accès à la justice qui n'est pas prévu aux articles 11 de la directive 2011/92 et 25 de la directive 2010/75.

118. À mon avis, cet obstacle supplémentaire ne peut se justifier pour des raisons de sécurité juridique, étant donné que les délais de forclusion pour la contestation en justice des décisions des autorités administratives sont suffisants à cet égard.

34 — Voir, en ce sens, arrêt Gemeinde Altrip e.a. (C-72/12, EU:C:2013:712, point 30).

35 — Voir point 44 des présentes conclusions.

119. S'agissant de l'argument sur l'efficacité des procédures administratives, s'il est vrai que la possibilité de formuler des «objections» pour la première fois lors d'un recours juridictionnel peut s'avérer «problématique», il suffit de rappeler que l'objectif même poursuivi par les articles 11 de la directive 2011/92 et 25 de la directive 2010/75 est de garantir un large accès aux instances juridictionnelles. Le législateur de l'Union a clairement privilégié cet objectif par rapport à l'efficacité des procédures administratives, en vue de contribuer à la préservation, à la protection et à l'amélioration de la qualité de l'environnement et de la santé humaine [36].

120. Il s'ensuit que la République fédérale d'Allemagne, en limitant, aux articles 2, paragraphe 3, de l'UmwRG et 73, paragraphe 4, du VwVfG, la qualité pour agir et l'étendue du contrôle juridictionnel aux objections qui ont déjà été produites dans le délai prévu par la procédure administrative qui a conduit à l'adoption de la décision, a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 11 de la directive 2011/92 et 25 de la directive 2010/75.

D – *Sur les quatrième et cinquième griefs, relatifs aux limitations dans le temps de l'application des articles 11 de la directive 2011/92 et 25 de la directive 2010/75*

1. Argumentation des parties

a) Sur le quatrième grief

121. La Commission rappelle que la version initiale de l'article 2, paragraphe 1, de l'UmwRG n'était pas compatible avec les articles 11 de la directive 2011/92 et 25 de la directive 2010/75 dans la mesure où notamment cette version limitait la qualité pour agir des associations environnementales aux dispositions juridiques conférant des droits aux particuliers. Elle relève que, le 8 novembre 2012, à la suite de l'arrêt Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289), le Bundestag a adopté une modification de l'UmwRG, qui est entrée en vigueur le 29 janvier 2013 et qui a supprimé les mots «confèrent des droits aux particuliers» de l'article 2, paragraphe 1, de l'UmwRG afin de remédier à l'atteinte au droit qui existait jusqu'alors.

122. La Commission estime toutefois que la nouvelle version de l'UmwRG n'a qu'une validité réduite dans le temps car l'article 5, paragraphe 4, de l'UmwRG, tel que modifié, prévoit que seules les procédures qui étaient encore pendantes le 12 mai 2011 [date de l'arrêt Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289)] ou ont été entamées après cette date sans être clôturées avec force exécutoire le 29 janvier 2013 (date de l'entrée en vigueur de la version modifiée de l'UmwRG) doivent être menées à leur terme suivant la nouvelle version de l'UmwRG.

123. Selon la Commission, dans les procédures engagées après le 25 juin 2005 et clôturées avant le 12 mai 2011, la qualité pour agir des associations environnementales reste donc limitée aux dispositions qui confèrent des droits aux particuliers. Elle estime que, compte tenu du parallélisme en droit administratif allemand entre la recevabilité d'un recours et l'étendue du contrôle juridictionnel lors de l'examen au fond, cette limitation dans le temps a également une influence sur l'étendue du contrôle juridictionnel.

36 — Voir, par analogie, arrêt Gemeinde Altrip e.a. (C-72/12, EU:C:2013:712, points 27 à 29).

124. Pour la Commission, la disposition transitoire visée à l'article 5, paragraphe 4, de l'UmwRG prolonge pour les recours des associations environnementales une situation juridique contraire au droit de l'Union, en ce qu'elle continue d'exclure largement pour les recours en question le contrôle des règles de procédure. Par conséquent, elle estime que, ratione temporis, compte tenu des procédures exclues en application de la disposition transitoire visée aux articles 5, paragraphes 1 et 4, et 2, paragraphe 5, de l'UmwRG, cette disposition enfreint les articles 11 de la directive 2011/92 et 25 de la directive 2010/75.

125. La République fédérale d'Allemagne soutient que l'article 5, paragraphe 4, de l'UmwRG est de nature purement déclaratoire et n'a aucune valeur réglementaire. Sa finalité serait uniquement de faciliter l'application de l'UmwRG à l'instance chargée de l'appliquer. Conformément à l'article 5, paragraphe 4, de l'UmwRG, des procédures de recours qui n'auraient pas encore été clôturées avec force exécutoire doivent être menées à leur terme conformément aux nouvelles dispositions de l'UmwRG en vigueur depuis le 29 janvier 2013. À l'inverse, la modification législative n'aurait aucune incidence sur des procédures de recours qui ont été clôturées avec force exécutoire avant l'adoption de l'arrêt Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289). Elle estime que, conformément à la jurisprudence de la Cour[37], ces procédures ne doivent pas être réexaminées.

b) Sur le cinquième grief

126. La Commission soutient que l'exclusion, aux paragraphes 1, premier alinéa, et 4 de l'article 5 de l'UmwRG, des procédures administratives qui ont été entamées avant le 25 juin 2005 enfreint les articles 11 de la directive 2011/92 et 25 de la directive 2010/75. Elle relève que l'existence de cette violation est confirmée par la Cour au point 30 de l'arrêt Gemeinde Altrip e.a. (C-72/12, EU:C:2013:712). Elle estime également que l'article 5, paragraphe 1, deuxième alinéa, de l'UmwRG, qui exclut du champ d'application de l'UmwRG les décisions qui sont devenues exécutoires avant le 15 décembre 2006 (date de l'entrée en vigueur de l'UmwRG), enfreint les articles 11 de la directive 2011/92 et 25 de la directive 2010/75.

127. La République fédérale d'Allemagne annonce qu'elle prépare une modification de l'UmwRG qui transposera le point 31 de l'arrêt Gemeinde Altrip e.a. (C-72/12, EU:C:2013:712) dans lequel la Cour a jugé que, conformément à l'article 11 de la directive 2011/92, les procédures engagées avant le 25 juin 2005 ne pouvaient être exclues du champ d'application de l'UmwRG. S'agissant de l'article 5, paragraphe 1, deuxième alinéa, de l'UmwRG, la République fédérale d'Allemagne estime que cette disposition exclut de son champ d'application des procédures devenues exécutoires au moment de son entrée en vigueur conformément au principe de l'autorité de la chose jugée. Elle estime que, en vue de garantir tant la stabilité du droit et des relations juridiques qu'une bonne administration de la justice, il importe que les décisions juridictionnelles devenues définitives après épuisement des voies de recours disponibles ou après expiration des délais prévus pour ces recours ne puissent plus être remises en cause. Selon la République fédérale d'Allemagne, un État membre n'est pas tenu de réexaminer une décision judiciaire passée en force de chose jugée et de l'annuler, lorsqu'il apparaît qu'elle est contraire au droit de l'Union[38]. Elle estime que cela vaut également pour des procédures administratives clôturées qui ont abouti à une décision n'ayant même pas fait l'objet d'un recours et qui sont, de ce fait, devenues exécutoires et donc inattaquables.

37 — Voir arrêts Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513); Kapferer (C-234/04, EU:C:2006:178), et Fallimento Olimpiclub (C-2/08, EU:C:2009:506).

38 — Voir arrêts Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513); Kapferer (C-234/04, EU:C:2006:178), et Fallimento Olimpiclub (C-2/08, EU:C:2009:506).

2. Appréciation

a) Observations liminaires

128. Le délai de transposition des dispositions des articles 11 de la directive 2011/92 et 25 de la directive 2010/75 était fixé au 25 juin 2005.

129. Or, il ressort clairement du dossier devant la Cour que l'UmwRG, qui transpose ces dispositions en droit allemand, contient plusieurs dispositions, à savoir l'article 5, paragraphe 1, premier et deuxième alinéas, et l'article 5, paragraphe 4, de l'UmwRG, qui ont sur certains points limité l'application de cette loi pour la période postérieure au 25 juin 2005.

130. La République fédérale d'Allemagne fait valoir le principe de l'autorité de la chose jugée afin de justifier ces limitations.

131. S'il est vrai que le principe de l'autorité de la chose jugée revêt une importance considérable, tant dans l'ordre juridique de l'Union que dans les ordres juridiques nationaux, un État membre ne saurait exciper de difficultés internes ou de dispositions de son propre ordre juridique national, même constitutionnel, pour justifier le non-respect des obligations et délais résultant de directives de l'Union [39].

132. Certes, en vue de garantir aussi bien la stabilité du droit et des relations juridiques qu'une bonne administration de la justice, il importe que des décisions juridictionnelles devenues définitives après épuisement des voies de recours disponibles ou après expiration des délais prévus pour ces recours ne puissent plus être remises en cause. Partant, le droit de l'Union n'impose pas au juge national d'écarter l'application à une décision juridictionnelle des règles de procédure internes conférant l'autorité de la chose jugée, même si cela permettait de remédier à une situation nationale incompatible avec ce droit [40].

133. Toutefois, dans le cadre de la procédure en manquement au titre de l'article 258 TFUE, après la constatation par la Cour qu'une disposition de droit de l'Union a été violée (seule mission donnée à la Cour par cet article), il incombe à l'État membre concerné de prendre, en vertu de l'article 260, paragraphe 1, TFUE, les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour, la question de savoir quelles sont ces mesures ne faisant pas l'objet d'un arrêt rendu au titre de l'article 258 TFUE [41].

134. La circonstance invoquée par la République fédérale d'Allemagne, selon laquelle les limitations temporelles de l'application de l'UmwRG apportées par l'article 5, paragraphe 1, deuxième alinéa, et l'article 5, paragraphe 4, de l'UmwRG étaient nécessaires afin de respecter le principe de l'autorité de la chose jugée et, par analogie, la stabilité des procédures administratives devenues exécutoires, à la supposer établie, relève ainsi, en tout état de cause, le cas échéant, de l'exécution de l'arrêt constatant le manquement et ne peut avoir aucune influence sur la constatation en manquement dans le cadre des présents griefs.

135. Ces remarques faites, j'examinerai d'abord le cinquième grief.

39 — Arrêt Commission/Italie (100/77, EU:C:1978:78, point 21).

40 — Arrêt Impresa Pizzarotti (C-213/13, EU:C:2014:2067, points 58 et 59 ainsi que jurisprudence citée).

41 — Voir, en ce sens, arrêt Commission/Hongrie (C-288/12, EU:C:2014:237, points 33 et 34 ainsi que jurisprudence citée).

b) Sur le cinquième grief, relatif au report de l'application dans le temps en général

136. Au point 31 de l'arrêt Gemeinde Altrip e.a. (C-72/12, EU:C:2013:712), la Cour dit pour droit que, «en prévoyant qu'elle devait être transposée au plus tard le 25 juin 2005, la directive 2003/35, qui a ajouté l'article 10 bis à la directive 85/337, doit être interprétée en ce sens que les dispositions de droit interne adoptées aux fins de la transposition de cet article devraient également s'appliquer aux procédures administratives d'autorisation engagées *avant* le 25 juin 2005 *dès lors qu'elles ont abouti à la délivrance d'une autorisation après cette date*[42]».

137. Or, l'article 5, paragraphe 1, premier alinéa, de l'UmwRG prévoit que cette loi ne s'applique qu'aux procédures administratives qui ont été engagées ou auraient dû être engagées *après* le 25 juin 2005.

138. Par conséquent, je considère que la République fédérale d'Allemagne, en excluant par l'article 5, paragraphe 1, premier alinéa, de l'UmwRG l'application de cette loi à toutes les procédures administratives engagées avant le 25 juin 2005, même celles qui ont abouti à la délivrance d'une autorisation après cette date, a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 11 de la directive 2011/92 et 25 de la directive 2010/75.

139. En outre, l'article 5, paragraphe 1, deuxième alinéa, de l'UmwRG prévoit que son premier alinéa ne s'applique pas aux procédures administratives qui sont devenues exécutoires avant le 15 décembre 2006, date de l'entrée en vigueur de l'UmwRG.

140. Il s'ensuit que cette disposition du droit national exclut de l'application de l'UmwRG les procédures administratives qui ont abouti à la délivrance d'une autorisation entre le 25 juin 2005 (expiration du délai de transposition) et le 15 décembre 2006.

141. Par conséquent, je considère que la République fédérale d'Allemagne, en excluant en application de son article 5, paragraphe 1, deuxième alinéa, l'application de l'UmwRG aux procédures administratives qui sont devenues exécutoires avant le 15 décembre 2006, a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 11 de la directive 2011/92 et 25 de la directive 2010/75.

c) Sur le quatrième grief, relatif à la limitation dans le temps de l'application des règles relatives aux recours introduits par des associations de défense de l'environnement

142. En application des articles 11, paragraphe 3, de la directive 2011/92 et 25, paragraphe 3, de la directive 2010/75, les associations de défense de l'environnement sont réputées avoir soit un intérêt suffisant, soit des droits auxquels il peut être porté atteinte, selon que la législation nationale fasse appel à l'une ou à l'autre de ces conditions de recevabilité des recours[43]. Il s'ensuit que ces associations jouissent d'un accès privilégié à la justice en application de ces articles depuis leur entrée en vigueur le 25 juin 2005.

143. Toutefois, dans l'arrêt Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, point 36), la Cour a considéré que le droit allemand subordonnait la recevabilité d'une action introduite par une association de défense de l'environnement à la circonstance que cette association fasse valoir que la décision administrative attaquée portait atteinte à un droit individuel pouvant être qualifié en droit national de droit subjectif public. La Cour a jugé que, «s'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 juridictionnel contre l'un des décisions, actes ou omissions visés à l'article 10 bis de la directive 85/337, aux seuls droits subjectifs publics, une telle

42 — C'est moi qui souligne.

43 — Voir arrêt Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, point 40).

limitation ne peut s'appliquer telle quelle aux associations de défense de l'environnement sauf à méconnaître les objectifs de l'article 10 bis, troisième alinéa, dernière phrase, de la directive 85/337» [44]. Les associations de défense de l'environnement 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 [45].

144. Si, afin de remédier à l'atteinte au droit des associations de défense de l'environnement à un accès privilégié à la justice, la République fédérale d'Allemagne a modifié l'UmwRG, la nouvelle version de l'UmwRG étant entrée en vigueur le 29 janvier 2013, cette modification a une portée temporelle limitée. En effet, elle est limitée, conformément à l'article 5, paragraphe 4, de l'UmwRG, aux procédures administratives, aux procédures d'autorisation et aux procédures de recours qui étaient en cours à la date du 12 mai 2011 ou qui ont été engagées après cette date et n'ont pas encore été clôturées avec force exécutoire à la date du 29 janvier 2013.

145. Il s'ensuit que, conformément aux observations de la Commission, les autres procédures qui ne sont pas couvertes par ces modifications relèvent toujours de l'application de l'ancienne version de l'UmwRG.

146. Étant donné que les associations de défense de l'environnement jouissent d'un accès privilégié à la justice depuis le 25 juin 2005 et que les dispositions du droit allemand adoptées aux fins de la transposition de cet article devraient également s'appliquer aux procédures administratives d'autorisation engagées *avant* le 25 juin 2005, dès lors qu'elles ont abouti à la délivrance d'une autorisation après cette date, je considère que la République fédérale d'Allemagne, en limitant, conformément à la nouvelle version de l'article 5, paragraphe 4, de l'UmwRG, l'application dans le temps du droit des associations de défense de l'environnement à un accès privilégié à la justice, a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 11 de la directive 2011/92 et 25 de la directive 2010/75.

IV – Sur les dépens

147. En vertu de l'article 138, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La Commission n'ayant pas conclu à la condamnation de la République fédérale d'Allemagne, chaque partie supporte ses propres dépens.

148. En application de l'article 140, paragraphe 1, du même règlement, selon lequel les États membres qui sont intervenus supportent leurs propres dépens, la République d'Autriche supportera ses propres dépens.

V – Conclusion

149. Eu égard aux considérations exposées, et en citant d'abord les griefs qui portent sur les deux directives concernées pour terminer par celui qui ne concerne que la directive 2011/92, je propose à la Cour de statuer comme suit:

1) La République fédérale d'Allemagne,

44 — Arrêt Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, point 45).

45 — Ibidem (point 48).

— en limitant, en application de l'article 113, paragraphe 1, première phrase, de la loi sur l'organisation des juridictions administratives (Verwaltungsgerichtsordnung), le droit des particuliers d'obtenir l'annulation d'un acte au cas où cet acte fait ou a fait l'objet d'une constatation d'illégalité par le juge administratif allemand;

— en imposant, en application de l'article 46 de la loi relative à la procédure administrative (Verwaltungsverfahrensgesetz), l'exigence d'un lien de causalité entre les vices de procédure relatifs à l'information et à la participation du public et le sens de la décision finale contestée pour fonder l'annulation de celle-ci;

— en limitant, aux articles 2, paragraphe 3, de la loi sur les recours en matière d'environnement (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz) et 73, paragraphe 4, de la loi relative à la procédure administrative, la qualité pour agir et l'étendue du contrôle juridictionnel aux objections qui ont déjà été produites dans le délai prévu par la procédure administrative qui a conduit à l'adoption de la décision;

— en excluant, en application de son article 5, paragraphe 1, deuxième alinéa, l'application de la loi sur les recours en matière d'environnement (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz) aux procédures administratives qui sont devenues exécutoires avant le 15 décembre 2006, et

— en limitant, conformément à la nouvelle version de l'article 5, paragraphe 4, de la loi sur les recours en matière d'environnement (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz), l'application dans le temps du droit des associations de défense de l'environnement à un accès privilégié à la justice,

a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 11 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 et 25 de la directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil, du 24 novembre 2010, relative aux émissions industrielles (prévention et réduction intégrées de la pollution).

2) En limitant la portée de l'article 4, paragraphe 1, de la loi sur les recours en matière d'environnement (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz) à l'annulation des décisions pour vices de procédure aux cas d'absence totale d'évaluation obligatoire des incidences sur l'environnement obligatoire ou à l'absence d'examen préalable obligatoire, la République fédérale d'Allemagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 11 de la directive 2011/92.

3) La Commission européenne, la République fédérale d'Allemagne et la République d'Autriche supportent leurs propres dépens.