Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M[ME] JULIANE KOKOTT
présentées le 13 novembre 2014[1]

Affaire C-570/13

Karoline Gruber

[demande de décision préjudicielle formée par le Verwaltungsgerichtshof (Autriche)])

«Environnement — Directive 2011/92/EU — Évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement — Construction d'un centre commercial — Effet obligatoire d'une décision administrative de ne pas effectuer une évaluation des incidences sur l'environnement — Absence de participation du public»

I – Introduction

1. Aux termes du droit autrichien, les voisins concernés ne peuvent ni s'opposer à la constatation par l'autorité qu'un projet ne doit pas faire l'objet d'une évaluation des incidences sur l'environnement, ni objecter à l'encontre de l'autorisation du projet que celui-ci aurait dû être soumis à une telle évaluation. La question est posée à la Cour de savoir si cette situation est conforme à la directive EIE[2].

2. Dans ces circonstances, il convient de rappeler que la directive EIE établit dans certains cas un droit du particulier à l'évaluation des incidences sur l'environnement. Il y a donc lieu d'examiner si la réglementation autrichienne est compatible avec ce droit.

II – Cadre juridique

A – *La directive EIE*

3. Les considérants 4 et 14 de la directive EIE exposent l'objectif de l'évaluation des incidences sur l'environnement en ce qui concerne les intérêts des particuliers:

«(4) En outre, il apparaît nécessaire de réaliser l'un des objectifs de la Communauté dans le domaine de la protection du milieu et de la qualité de la vie. […]

[…]

1 — Langue originale: l'allemand.

2 — Directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil, du 13 décembre 2011, concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (JO 2012, L 26, p. 1, ci-après la «directive EIE»). Cette directive a été récemment modifiée par la directive 2014/52/UE du Parlement européen et du Conseil, du 16 avril 2014 (JO L 124, p. 1), qui n'est toutefois pas encore applicable dans l'affaire au principal.

(14) Les incidences d'un projet sur l'environnement devraient être évaluées pour tenir compte des préoccupations visant à protéger la santé humaine, à contribuer par un meilleur environnement à la qualité de la vie, à veiller au maintien des diversités des espèces et à conserver la capacité de reproduction de l'écosystème en tant que ressource fondamentale de la vie».

4. L'article 1er, paragraphe 2, sous d) et e), de la directive EIE définit la notion de public concerné:

«d) 'public': une ou plusieurs personnes physiques ou morales et, conformément à la législation ou à la pratique nationales, les associations, organisations ou groupes constitués par ces personnes;

e) 'public concerné': le public qui est touché ou qui risque d'être touché par les procédures décisionnelles en matière d'environnement visées à l'article 2, paragraphe 2, ou qui a un intérêt à faire valoir dans ce cadre. Aux fins de la présente définition, les organisations non gouvernementales qui œuvrent en faveur de la protection de l'environnement et qui remplissent les conditions pouvant être requises en droit interne sont réputées avoir un intérêt».

5. Ces définitions ont été introduites dans une version antérieure de la directive EIE par la directive 2003/35/CE [3], afin de transposer l'article 2, paragraphes 4 et 5, de la convention d'Aarhus [4].

6. L'article 2 de la directive EIE contient quelques dispositions de base:

«1. Les États membres prennent les dispositions nécessaires pour que, avant l'octroi de l'autorisation, les projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, notamment en raison de leur nature, de leurs dimensions ou de leur localisation, soient soumis à une procédure de demande d'autorisation et à une évaluation en ce qui concerne leurs incidences. Ces projets sont définis à l'article 4.

2. L'évaluation des incidences sur l'environnement peut être intégrée dans les procédures existantes d'autorisation des projets dans les États membres ou, à défaut, dans d'autres procédures ou dans celles à établir pour répondre aux objectifs de la présente directive.

[…]

4. […] les États membres peuvent, dans des cas exceptionnels, exempter en totalité ou en partie, un projet spécifique des dispositions prévues par la présente directive.

Dans ce cas, les États membres:

a) examinent si une autre forme d'évaluation conviendrait;

b) mettent à la disposition du public concerné les informations obtenues dans le cadre d'autres formes d'évaluation visées au point a), les informations relatives à la décision d'accorder une exemption et les raisons pour lesquelles elle a été accordée;

c) informent la Commission, préalablement à l'octroi de l'autorisation, des motifs qui justifient l'exemption accordée et lui fournissent les informations qu'ils mettent, le cas échéant, à la disposition de leurs propres ressortissants.

3 — Directive 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, les directives 85/337/CEE et 96/61/CE du Conseil (JO L 156, p. 17).

4 — Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (JO 2005, L 124, p. 4).

[…]»

7. Conformément à l'article 4 de la directive EIE, il convient de déterminer si un projet doit être soumis à une évaluation des incidences sur l'environnement. Le régime prévu à l'article 4, paragraphes 2 et 3, qui confère un pouvoir d'appréciation aux États membres, est pertinent en l'espèce:

«2. Sous réserve de l'article 2, paragraphe 4, pour les projets énumérés à l'annexe II, les États membres déterminent si le projet doit être soumis à une évaluation conformément aux articles 5 à 10. Les États membres procèdent à cette détermination:

a) sur la base d'un examen cas par cas,

ou

b) sur la base des seuils ou critères fixés par l'État membre.

Les États membres peuvent décider d'appliquer les deux procédures visées aux points a) et b).

3. Pour l'examen cas par cas ou la fixation des seuils ou critères fixés en application du paragraphe 2, il est tenu compte des critères de sélection pertinents fixés à l'annexe III.»

8. L'article 11 de la directive EIE, qui régit l'accès aux instances juridictionnelles, reflète essentiellement l'article 9, paragraphe 2, de la convention d'Aarhus, et a également été introduit par la directive 2003/35:

«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

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 omissions relevant des dispositions de la présente directive relatives à la participation du public.

[…]

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 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.

[…]»

B – *Le droit autrichien*

9. La décision relative à la nécessité de procéder à une évaluation des incidences sur l'environnement est régie par l'article 3, paragraphe 7, de la loi autrichienne de 2000 relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement (Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000[5], dans sa version applicable en l'espèce[6], ci-après l'«UVP-G 2000»):

«L'autorité doit constater, sur demande du ou de la candidat(e) pour le projet, d'une autorité impliquée ou du médiateur pour l'environnement [Umweltanwalt], si, pour un projet donné, une évaluation des incidences sur l'environnement doit être effectuée en vertu de la présente loi fédérale […]. En première comme en deuxième instance, il doit être statué par décision dans un délai de six semaines. Le ou la candidat(e) pour le projet, les autorités impliquées, le médiateur pour l'environnement [Umweltanwalt] et la commune concernée ont la qualité de partie. […] La substance des décisions ainsi que les motifs essentiels de celles-ci doivent être communiqués par l'autorité d'une manière adéquate ou ouverts à la consultation du public. La commune concernée peut former un recours contre la décision devant le Verwaltungsgerichtshof. […]»

III – Déroulement de la procédure au principal et questions préjudicielles

10. M[me] Gruber conteste devant les juridictions nationales l'autorisation générale accordée le 21 février 2012 à la société EMA Beratungs- und Handels GmbH (ci-après «EMA») de construire et d'exploiter un groupement commercial et de services («centre commercial spécialisé») ayant une surface d'ensemble utilisable de 11 437,58 m^2. Elle fait notamment valoir qu'aucune évaluation des incidences sur l'environnement n'a été effectuée.

11. Le Land de Carinthie avait cependant déjà décidé le 21 juillet 2010 qu'une telle évaluation n'était pas nécessaire. Cette décision n'a été communiquée qu'après coup à M[me] Gruber et elle est définitive.

12. Le Verwaltungsgerichtshof adresse les questions suivantes à la Cour:

«1) Le droit de l'Union, notamment la directive EIE, notamment l'article 11 de celle-ci, est-il contraire à une situation juridique nationale selon laquelle une décision constatant qu'il n'y a pas lieu d'effectuer d'évaluation des incidences sur l'environnement pour un projet déterminé a un effet obligatoire également à l'égard des voisins, qui ne bénéficiaient pas de la qualité de partie au cours de la procédure de constatation antérieure, et peut être opposée à ceux-ci dans la procédure d'autorisation ultérieure, même si ceux-ci ont la possibilité de formuler leurs objections à l'encontre du projet au cours de ladite procédure d'autorisation (en ce sens, dans la procédure au principal, que les effets du projet portent atteinte à leur vie, leur santé ou leur propriété ou qu'ils subissent des nuisances inacceptables en raison de l'odeur, du bruit, de la fumée, de la poussière et des secousses)?

2) Si une réponse affirmative est donnée à la première question: Le droit de l'Union, en particulier la directive 2011/92/UE par application directe, exige-t-il de constater l'absence de l'effet obligatoire décrit dans la question 1?

13. M[me] Gruber, EMA, la République d'Autriche et la Commission européenne ont pris part à la phase écrite de la procédure. À l'exception d'EMA, elles ont également présenté des observations orales à l'audience du 9 octobre 2014.

5 — BGBl. 1993, p. 697.

6 — BGBl. 2009 I, p. 87.

IV – Appréciation juridique

A – *La version applicable de la directive EIE*

14. EMA est d'avis que, dans le litige au principal, il n'y aurait pas lieu d'appliquer la version de la directive EIE invoquée dans la procédure de renvoi préjudiciel, à savoir la directive 2011/92, mais bien celle en vigueur le 21 juin 2010, c'est-à-dire au moment de l'adoption de la décision sur l'absence de nécessité d'une évaluation.

15. EMA méconnaît toutefois que la demande de décision préjudicielle a pour origine un recours contre l'autorisation de son projet du 21 février 2012. Contrairement à ce qu'a fait valoir la Commission à l'audience, la directive 2011/92 était déjà applicable à cette date. En effet, conformément à ses articles 14 et 15, elle est entrée en vigueur 20 jours après sa publication le 28 janvier 2012, soit le 17 février 2012. Elle ne prévoyait pas de délai de transposition spécifique, car, par rapport à la version applicable antérieurement, elle n'implique aucune modification de fond, mais consolide seulement les modifications précédentes, et améliore la présentation des dispositions.

16. Contrairement à ce que prétend EMA, cela vaut également pour les articles 2, paragraphe 3, et 10 bis de l'ancienne version, qui correspondent aux articles 2, paragraphe 4, et 11 de la nouvelle version. Ainsi, l'article 14, deuxième alinéa, de la directive 2011/92 prévoit que les références faites à la version antérieure s'entendent comme faites à la directive 2011/92 et sont à lire selon le tableau de correspondance figurant à l'annexe VI.

17. *Parce que* la nouvelle version n'implique aucune modification de fond, elle peut également être appliquée sans problème à une procédure en cours relative à l'octroi de l'autorisation du 21 février 2012. En outre, selon une jurisprudence constante, les règles de procédure sont généralement censées s'appliquer à tous les litiges pendants au moment où elles entrent en vigueur [7]. Seules des modifications substantielles des règles de procédure [8] ou des dispositions transitoires particulières [9] pourraient justifier de reconsidérer ce principe.

18. Partant, il n'y a pas lieu de mettre en doute la décision du Verwaltungsgerichtshof de présenter à la Cour une demande de décision préjudicielle relative à la directive 2011/92.

B – *La première question*

19. La substance du cas d'espèce se trouve dans la première question. Elle nécessite cependant d'être précisée (section 1). Ensuite, il convient de rappeler le droit à ce qu'une évaluation des incidences sur l'environnement soit effectuée (section 2), qui s'accompagne d'un droit à une protection juridictionnelle effective (section 3), dont ne disposent toutefois que les intéressés (section 4). Ce n'est qu'à titre complémentaire qu'il conviendra d'examiner les mécanismes de recours particuliers visés par l'article 11 de la directive EIE (section 5), ainsi que la compensation possible d'une évaluation des incidences sur l'environnement manquante par l'application de la loi sectorielle (section 6) et enfin la thèse d'EMA selon laquelle il s'agirait en l'espèce d'une exception à la directive EIE (section 7).

7 — Arrêts Meridionale Industria Salumi e.a. (212/80 à 217/80, EU:C:1981:270, point 9); CT Control (Rotterdam) et JCT Benelux/Commission (C-121/91 et C-122/91, EU:C:1993:285, point 22), et Toshiba Corporation e.a. (C-17/10, EU:C:2012:72, point 47).

8 — Voir arrêts Gedeputeerde Staten van Noord-Holland (C-81/96, EU:C:1998:305, point 23) et Križan e.a. (C-416/10, EU:C:2013:8, point 94).

9 — Voir article 3, paragraphe 2, de la directive 97/11/CE du Conseil, du 3 mars 1997 (JO L 73, p. 5), et article 3, paragraphe 2, de la directive 2014/52, modifiant l'une et l'autre une version antérieure de la directive EIE.

1. Explication de la question préjudicielle

20. La question du Verwaltungsgerichtshof vise à savoir si le droit de l'Union s'oppose aux conditions aux termes desquelles la constatation qu'un projet ne nécessite pas d'évaluation des incidences sur l'environnement a un effet obligatoire. Pour pouvoir répondre utilement à la juridiction de renvoi, il convient cependant de comprendre la question en ce sens qu'elle vise aussi à savoir si l'effet obligatoire peut également concerner les voisins qui ne pouvaient pas contester cette constatation en justice.

21. En effet, le Verwaltungsgerichtshof indique que, en vertu de l'article 3, paragraphe 7, de l'UVP-G 2000, s'agissant de l'examen de la question de savoir s'il y a lieu d'effectuer, pour un projet, une évaluation des incidences sur l'environnement, une procédure propre serait prévue. Dans cette procédure, seul le ou la candidat(e) au projet, les autorités impliquées, le médiateur pour l'environnement et la commune concernée ainsi que, selon les modifications les plus récentes, certaines organisations non gouvernementales auraient la qualité de partie, mais pas les voisins du projet. Cela signifierait que les voisins (comme, en l'espèce, M[me] Gruber) ne seraient confrontés au refus de l'évaluation des incidences sur l'environnement que dans la procédure d'autorisation ultérieure. À ce stade, la décision de refus serait définitive et obligatoire pour toutes les parties.

22. Il semble en résulter que les voisins ne pourraient s'opposer à l'autorisation d'un projet que s'il porte atteinte à certaines normes du droit environnemental, par exemple des valeurs limites, mais ne sauraient invoquer que, en violation de la directive EIE, aucune évaluation des incidences sur l'environnement n'a eu lieu. Il semble qu'ils ne pourraient pas non plus attaquer la décision de ne pas procéder à une évaluation [10].

23. Par conséquent, il importe de déterminer s'il est conforme à la directive EIE que la constatation qu'un projet ne nécessite pas d'évaluation des incidences sur l'environnement ait une portée obligatoire vis-à-vis des voisins, qui ne pouvaient pas la contester en justice.

24. À cette fin, il y a lieu d'examiner dans ce qui suit, tout d'abord, les fondements d'une éventuelle obligation d'évaluation, ensuite la protection juridictionnelle contre la décision de ne pas procéder à une évaluation, et enfin le cercle des bénéficiaires.

2. Les fondements d'une éventuelle obligation d'évaluation

25. Dans l'affaire au principal, une obligation d'évaluation des incidences sur l'environnement peut découler des articles 2, paragraphe 1, et 4, paragraphes 2 et 3, de la directive EIE, étant donné que le projet d'EMA doit être considéré comme des «travaux d'aménagement urbain, y compris la construction de centres commerciaux et de parkings» au sens du point 10, sous b), de l'annexe II.

26. Conformément à l'article 4, paragraphe 2, de la directive EIE, pour les projets figurant à l'annexe II, qui peuvent avoir des incidences négatives importantes sur l'environnement, les États membres déterminent, sur la base d'un examen cas par cas ou sur la base des seuils ou critères fixés par eux, si un tel projet doit être soumis à une évaluation des incidences sur l'environnement.

10 — Cela est confirmé par l'article de Wolfgang Berger, produit par l'EMA en annexe 3, «UVP-Feststellungsverfahren und Rechtsmittelbefugnis: Revolution durch 'Mellor'?», *Recht der Umwelt, Sonderbeilage Umwelt und Technik* 2009/25, 66 (67).

27. S'agissant de la fixation des seuils ou critères permettant de déterminer si un tel projet doit être soumis à une évaluation des incidences sur l'environnement, l'article 4, paragraphe 2, sous b), de la directive EIE laisse certes une marge d'appréciation aux États membres. Cette marge d'appréciation trouve toutefois ses limites dans l'obligation énoncée à l'article 2, paragraphe 1, de soumettre à une étude d'incidences les projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, notamment en raison de leur nature, de leurs dimensions ou de leur localisation [11].

28. La nécessité de procéder à une évaluation des incidences sur l'environnement peut donc résulter directement des articles 2, paragraphe 1, 4, paragraphes 2 et 3, et de l'annexe II de la directive EIE lorsque le projet relève de cette annexe et qu'il est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement [12]. Les autorités nationales compétentes doivent, le cas échéant, se livrer à un examen particulier du point de savoir si, compte tenu des critères figurant à l'annexe III de ladite directive [13], il doit être procédé à une évaluation des incidences sur l'environnement [14]. Il s'agit de la «vérification préalable».

3. La protection juridictionnelle contre la décision de vérification préalable

29. Concernant la protection juridictionnelle, la Cour a déjà jugé qu'un particulier peut se prévaloir de l'obligation de procéder à une évaluation des incidences sur l'environnement conformément à l'article 2, paragraphe 1, lu en combinaison avec l'article 4 de la directive EIE [15].

30. Elle a également jugé que «les tiers, comme d'ailleurs les autorités administratives intéressées» doivent pouvoir s'assurer que l'autorité compétente a bien vérifié, selon les règles prévues par la loi nationale, si une évaluation des incidences sur l'environnement était nécessaire. En outre, selon cette jurisprudence, les particuliers intéressés devraient pouvoir faire assurer par la voie juridictionnelle le respect de cette obligation en matière de vérification. Cette exigence pourrait se traduire par la possibilité d'introduire un recours directement contre la décision de ne pas effectuer une EIE [16].

31. La République d'Autriche et EMA font valoir que la Cour a seulement constaté que le contrôle juridictionnel de l'obligation de vérification *pourrait* se traduire par la possibilité d'introduire un recours directement contre la décision de ne pas effectuer une EIE [17]. Elles estiment qu'il n'existe toutefois aucune obligation de permettre un tel recours.

32. Cependant, cet argument méconnaît le fait que la Cour a indiqué, dans la phrase précédant celle à laquelle font référence la République d'Autriche et EMA, que les particuliers concernés *doivent* pouvoir faire assurer le respect de cette obligation en matière de vérification le cas échéant par la voie juridictionnelle [18].

11 — Arrêts Kraaijeveld e.a. (C-72/95, EU:C:1996:404, point 50); WWF e.a. (C-435/97, EU:C:1999:418, point 36), et Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, point 29).

12 — Arrêts Kraaijeveld e.a. (C-72/95, EU:C:1996:404, point 61); Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, point 65), et Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, points 41 à 43).

13 — Voir arrêt Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, point 32).

14 — Arrêt Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279, point 51).

15 — Arrêts Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, point 61) et Leth (C-420/11, EU:C:2013:166, point 32).

16 — Arrêts Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279, points 57 et 58) et Solvay e.a. (C-182/10, EU:C:2012:82, points 57 et 58).

17 — Arrêts Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279, point 58) et Solvay e.a. (C-182/10, EU:C:2012:82, point 58).

18 — Ibidem.

33. Cette constatation est également logique, étant donné que le droit de l'Union accorde aux intéressés un droit à une évaluation des incidences sur l'environnement en présence des conditions visées à l'article 2, paragraphe 1, lu en combinaison avec l'article 4 de la directive EIE [19]. Dès lors, le principe de la protection juridictionnelle effective, consacré par l'article 47, premier alinéa, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, exige que les intéressés soient mis en mesure de soumettre à un contrôle juridictionnel la décision ne pas procéder à une évaluation des incidences sur l'environnement.

34. Un tel contrôle juridictionnel peut avoir lieu, par exemple, dans le cadre d'un recours contre une décision de vérification préalable ou lors de la contestation d'une décision ultérieure d'autorisation. Mais, si une décision de vérification préalable n'est pas susceptible de faire directement l'objet d'un recours, l'omission de l'évaluation des incidences sur l'environnement doit pouvoir être contestée au plus tard dans le cadre du recours contre l'autorisation. Par conséquent, l'effet obligatoire d'une décision de vérification préalable à l'égard de ceux qui peuvent se prévaloir des articles 2, paragraphe 1, et 4, paragraphes 2 et 3, de la directive EIE, mais qui ne pouvaient pas contester ladite décision en justice, ne serait pas conforme à ces dispositions ni à l'article 47 de la charte des droits fondamentaux.

4. Le cercle des bénéficiaires

35. Concernant la question de savoir qui peut invoquer l'obligation de procéder à une évaluation des incidences sur l'environnement, la jurisprudence est cependant en partie mal comprise. Ainsi, la Cour mentionne souvent les «particuliers intéressés» [20], mais parfois également seulement les «particuliers» [21], voire, de manière générale, les «tiers» [22], et donc un cercle potentiellement très large de bénéficiaires possibles. Il n'est dès lors pas étonnant que la crainte ait été exprimée, lors de la phase orale de la procédure, que l'invocation de cette obligation autorise une actio popularis.

36. Rien ne justifie toutefois une telle crainte.

37. En effet, il ressort de la directive EIE qu'il ne peut s'agir en réalité que des personnes concernées. En particulier, conformément à l'article 6, paragraphes 3 et 4, l'évaluation des incidences sur l'environnement n'est pas ouverte à tous, mais seulement au «public concerné». Selon la définition de l'article 1er, paragraphe 2, sous e), il s'agit du public qui est touché ou qui risque d'être touché par les procédures décisionnelles en matière d'environnement, ou qui a un intérêt à faire valoir dans ce cadre. Le «public», au sens de l'article 1er, paragraphe 2, sous d), de la directive EIE comprend les personnes physiques ou morales.

38. Par conséquent, en ce sens, les personnes concernées ne sont pas seulement les parties à la procédure de vérification préalable reconnues par le droit autrichien, à savoir le/la candidat(e) pour le projet, les autorités impliquées, le médiateur pour l'environnement et la commune concernée, ainsi que les organisations non gouvernementales.

39. En effet, les voisins sont aussi membres du public concerné et peuvent donc invoquer l'obligation d'effectuer une évaluation des incidences sur l'environnement, lorsqu'ils sont touchés ou du moins risquent d'être touchés par le processus décisionnel.

19 — Voir, outre les arrêts cités en note 15, arrêts Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279, point 59) et Solvay e.a. (C-182/10, EU:C:2012:82, point 59).

20 — Arrêts Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279, point 58) et Solvay e.a. (C-182/10, EU:C:2012:82, point 58).

21 — Arrêts Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, point 61) et Leth (C-420/11, EU:C:2013:166, point 32).

22 — Arrêts Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279, point 57) et Solvay e.a. (C-182/10, EU:C:2012:82, point 57).

40. Cependant, EMA fait valoir que M^me^ Gruber ne devrait pas être considérée comme une voisine concernée, étant donné qu'elle vit à plusieurs kilomètres de distance du projet et qu'elle n'est que propriétaire d'un immeuble loué à proximité du projet. À l'audience, M^me^ Gruber a répondu qu'elle vit également dans cet immeuble.

41. Mais, même si l'argument d'EMA était pertinent, il pourrait être suffisant que des incidences environnementales du projet sur l'immeuble atteignent M^me^ Gruber non pas en personne, mais dans son patrimoine. La Cour a déjà jugé qu'un préjudice patrimonial, dont l'origine directe se trouve dans les incidences sur l'environnement d'un projet, est couvert par l'objectif de protection poursuivi par la directive EIE [23]. Si M^me^ Gruber subissait ou du moins risquait de subir un tel préjudice, elle serait par conséquent concernée par la procédure de décision au sens de l'article 1^er^, paragraphe 2, sous e), de la directive EIE. Il appartient toutefois en dernière analyse aux autorités nationales compétentes de vérifier, à la lumière de toutes les circonstances du cas d'espèce, si de telles incidences sont à prévoir.

42. L'argument de la République d'Autriche selon lequel, au moment de la vérification préalable, il serait encore impossible de prévoir quelles personnes seront concrètement affectées n'est pas convaincant non plus. Comme M^me^ Gruber le fait valoir également, cet argument revient à dire que, à ce moment-là, il n'existe pas encore suffisamment d'informations sur les incidences environnementales du projet pour prendre une décision de vérification préalable. Dans ces cas, une décision relative à la question de savoir si une évaluation est nécessaire ne devrait pas encore être prise à ce moment-là.

5. La protection juridictionnelle aux termes de l'article 11 de la directive EIE

43. Les conditions de l'article 11 de la directive EIE mentionné dans la demande de décision préjudicielle sont sans incidence sur l'appréciation de l'effet obligatoire de la décision de procéder à une évaluation des incidences sur l'environnement.

44. En effet, il ne s'agit pas en l'espèce d'un recours général de légalité quant au fond ou à la procédure des décisions, permis par cette disposition. Au contraire, il s'agit seulement de décider si l'effet obligatoire de la décision de vérification préalable peut être opposé aux voisins dans une procédure contre la décision d'autorisation.

45. Cependant, si la Cour devait quand même considérer l'article 11 de la directive EIE comme pertinent, il en serait de même pour les conditions de cette disposition.

46. Certes, EMA estime à juste titre que la décision d'effectuer ou non une évaluation des incidences sur l'environnement ne nécessite aucune participation du public [24] et en conclut que l'article 11 de la directive EIE ne serait pas applicable, car il ne concerne que des mesures auxquelles s'appliquent les dispositions de ladite directive relatives à la participation du public. Cependant, la question de savoir s'il est vraiment nécessaire de procéder à une consultation du public est d'une importance fondamentale pour cette étape de la procédure. Les dispositions relatives à cette question sont donc également des règles relatives à la participation du public. Le respect de l'obligation de participation du public doit, par conséquent, relever du champ d'application de l'article 11 de la directive EIE, au moins au titre de question préalable.

23 — Arrêt Leth (C-420/11, EU:C:2013:166, points 35 et 36).

24 — Voir mes conclusions dans l'affaire Križan e.a. (C-416/10, EU:C:2012:218, points 133 à 136).

47. Cela est confirmé par l'origine de la référence aux dispositions relatives à la participation du public. En effet, cette caractéristique vise à mettre en œuvre les exigences minimales de l'article 9, paragraphe 2, de la convention d'Aarhus, aux termes duquel ce droit de recours est applicable au moins à toutes les mesures tombant sous le coup des dispositions de l'article 6 de ladite convention. Or, cette dernière disposition s'applique à l'ensemble des décisions, actes ou omissions concernant des projets devant être soumis à une évaluation des incidences sur l'environnement. La décision de ne pas soumettre, à tort, un projet à évaluation serait également une telle mesure.

48. Pour l'application de l'article 11 de la directive EIE, il y aurait lieu en outre de clarifier quels droits un particulier peut invoquer aux termes dudit article. La Cour a jugé qu'il est en principe loisible au législateur national de les limiter aux seuls droits subjectifs publics [25]. Cependant, le droit du public concerné à ce qu'une évaluation des incidences sur l'environnement soit effectuée est un tel droit subjectif public, que les États membres ne peuvent pas priver d'effet utile en refusant aux bénéficiaires le droit de l'exercer en justice.

49. En effet, la directive EIE confère aux intéressés certains droits lorsqu'un projet doit faire l'objet d'une évaluation des incidences sur l'environnement. Surtout, ils ont le droit d'être informés, par la procédure instaurée par la directive, des incidences sur l'environnement du projet en question (en particulier, articles 5 et 6) et, dans ce cadre, d'adresser des observations (articles 6 et 7). Le résultat de la consultation du public doit également être pris en considération lors de la décision sur le projet (article 8) et les informations les plus importantes relatives à la décision sur le projet doivent être mises à la disposition du public (article 9).

50. Ces droits ne sont pas une fin en soi. D'une part, ils visent à l'amélioration de la décision sur le projet, en ce qu'ils peuvent en renforcer le fondement et la motivation. D'autre part, les informations récoltées et divulguées dans le cadre de cette procédure permettent aux intéressés de faire valoir d'autres droits, mentionnés dans les dispositions de fond relatives à la protection de l'environnement – notamment, certaines limites pour la qualité de l'air ambiant. Ces informations permettent à tout le moins aux intéressés de s'adapter aux incidences environnementales du projet, par exemple en améliorant la protection de leur immeuble contre le bruit [26].

51. Cela est confirmé par l'objectif de l'évaluation des incidences sur l'environnement. Il ressort à cet égard des considérants 4 et 14 de la directive EIE que celle-ci devrait réaliser l'un des objectifs de l'Union dans le domaine de la protection du milieu environnemental et de la qualité de la vie. Les effets d'un projet sur l'environnement doivent également être évalués pour tenir compte des préoccupations visant à protéger la santé humaine, à contribuer par un meilleur environnement à la qualité de la vie, à veiller au maintien des diversités des espèces et à conserver la capacité de reproduction de l'écosystème en tant que ressource fondamentale de la vie [27]. C'est précisément la protection de la santé contre les incidences néfastes sur l'environnement que la Cour a considérée à plusieurs reprises comme un motif (supplémentaire) [28] de permettre aux particuliers de se prévaloir des dispositions directement applicables du droit de l'Union en matière d'environnement [29].

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

26 — Voir mes conclusions dans l'affaire Leth (C-420/11, EU:C:2012:701, points 50 et 51).

27 — Arrêt Leth (C-420/11, EU:C:2013:166, points 28, 29 et 34).

28 — Voir, à cet égard, Kokott, J., et Sobotta, C., «Rechtsschutz im Umweltrecht – Weichenstellungen in der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union», *Deutsches Verwaltungsblatt* 2014, p. 132.

29 — Voir, par exemple, arrêts Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, point 37) et Stichting Natuur en Milieu e.a. (C-165/09 à C-167/09, EU:C:2011:348, point 94).

52. Il ne faut pas oublier non plus que la directive EIE, depuis qu'elle a été complétée par la directive 2003/35, devrait contribuer à aligner le droit de l'Union sur la convention d'Aarhus. Partant, il y a lieu d'interpréter la directive EIE, et en particulier ses dispositions qui, comme l'article 1er, paragraphe 2, sous d) et e), ont été introduites par la directive 2003/35, à la lumière et compte tenu des objectifs de la convention [30].

53. Conformément au considérant 7 de la convention, chacun a le droit de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être et le devoir, tant individuellement qu'en association avec d'autres, de protéger et d'améliorer l'environnement dans l'intérêt des générations présentes et futures. Selon le considérant 8, afin d'être en mesure de faire valoir ce droit et de s'acquitter de ce devoir, les citoyens doivent être habilités à participer au processus décisionnel et avoir accès à la justice en matière d'environnement [31].

54. Il s'ensuit que la directive EIE ne saurait être interprétée en ce sens que, à l'obligation d'effectuer une évaluation des incidences sur l'environnement, ne correspondrait pas un droit du public concerné – y compris les voisins concernés – qu'il pourrait exercer en justice.

6. L'évaluation «de facto» des incidences sur l'environnement, sur la base des objections ultérieures

55. Enfin, la République d'Autriche invoque la possibilité, abordée dans la demande de décision préjudicielle, d'une évaluation «de facto» des incidences sur l'environnement qui permettrait une prise en compte suffisante des objections environnementales. En effet, selon le Verwaltungsgerichtshof, en vertu du droit national, les voisins d'une installation à usage industriel ou commercial ont le droit de faire valoir que, en raison des effets du projet, leur vie, leur santé ou leur propriété sont menacées et qu'ils subissent des nuisances inacceptables en raison de l'odeur, du bruit, de la fumée, de la poussière, des secousses ou pour une autre raison.

56. Interrogée sur ce point à l'audience, la République d'Autriche a précisé son argumentation en ce sens que les incidences pertinentes d'un projet sur l'environnement seraient identifiées dans le cadre de la loi sectorielle et que, dans ce contexte, le public serait également associé.

57. Effectivement, la Cour a reconnu que les exigences d'une évaluation des incidences sur l'environnement peuvent en principe être remplies dans une autre procédure [32]. Il n'est donc pas nécessaire que cette évaluation soit spécifiquement désignée comme une évaluation des incidences sur l'environnement, lorsque *toutes* les exigences de la directive sont respectées dans cette ou ces autres procédures.

58. Cela signifie d'abord notamment que toutes les informations visées à l'article 5 de la directive EIE devraient être recueillies et que les droits de participation, en particulier de l'ensemble du public concerné, mais également d'autres autorités conformément aux articles 6 et 7, devraient être assurés *sans limitation*. Sur cette base, les incidences directes et indirectes d'un projet sur les différents facteurs environnementaux et les interactions entre ceux-ci devraient être identifiées et évaluées, conformément à l'article 3 [33]. L'article 8 exige également que le résultat des consultations et les informations relatives aux incidences sur l'environnement soient pris en considération dans le cadre de la décision sur le projet. Enfin, la voie de recours prévue à l'article 11 devrait être ouverte contre cette autorisation, même si elle est délivrée sans évaluation formelle des incidences sur l'environnement.

30 — Arrêt Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, point 41).

31 — Voir, à cet égard, conclusions de l'avocat général Cruz Villalón dans l'affaire Gemeinde Altrip e.a. (C-72/12, EU:C:2013:422, points 96 et 98), et Kokott, J., et Sobotta, C., cités à la note 28, p. 136.

32 — Arrêt Commission/Allemagne (C-431/92, EU:C:1995:260, points 43 à 45).

33 — Voir, à cet égard, arrêt Commission/Irlande (C-50/09, EU:C:2011:109, point 37).

59. Dans la procédure au principal, la juridiction compétente doit, le cas échéant, apprécier si, lors de l'application de la loi sectorielle en vue de l'autorisation, toutes ces exigences ont été effectivement respectées. Cela serait toutefois étonnant, dans la mesure où on ne comprendrait pas dans ce cas pourquoi le droit autrichien prévoirait, en parallèle, une procédure d'évaluation des incidences sur l'environnement, formelle et ainsi désignée, ni pourquoi les autorités autrichiennes auraient refusé de l'appliquer dans l'affaire au principal.

7. Prise en compte d'une exemption de la directive EIE

60. Enfin, dans la mesure où EMA voit dans la réglementation autrichienne une exemption de certains projets de la directive EIE, au sens de l'article 2, paragraphe 4, il y a lieu d'observer à cet égard que les conditions pour une telle exemption ne sont pas remplies. Elle ne peut être utilisée qu'à titre exceptionnel pour des projets spécifiques, mais non pour une série de projets déterminés en fonction de seuils. En outre, il n'apparaît pas clairement que la République d'Autriche ait, conformément à l'article 2, paragraphe 4, sous a), examiné si une autre forme d'évaluation conviendrait, ou qu'elle ait informé le public et la Commission, conformément à l'article 2, paragraphe 4, sous b) et c)[34]. Enfin, la République d'Autriche n'invoque même pas cette exemption dans son argumentation.

8. Conclusion intermédiaire

61. Par conséquent, il est contraire à l'article 47 de la charte des droits fondamentaux et aux articles 2, paragraphe 1, et 4, paragraphes 2 et 3, de la directive EIE d'opposer aux membres du public concerné, qui forment un recours contre l'autorisation d'un projet au motif qu'une évaluation des incidences sur l'environnement aurait dû être effectuée, l'effet obligatoire d'une décision de vérification préalable concluant qu'il n'y a pas lieu de procéder à une évaluation des incidences sur l'environnement, lorsqu'ils n'étaient pas en mesure de contester antérieurement ladite décision de vérification préalable.

C – *La seconde question*

62. Par la seconde question, le Verwaltungsgerichtshof souhaite savoir si le droit de l'Union, en particulier la directive EIE, par application directe, exige de constater l'absence de l'effet obligatoire décrit dans la première question.

63. Selon la jurisprudence constante, les particuliers sont fondés à invoquer devant la juridiction nationale à l'encontre de l'État membre les dispositions d'une directive qui apparaissent comme étant, du point de vue de leur contenu, inconditionnelles et suffisamment précises[35].

64. Contre l'application immédiate milite le fait qu'il est loisible en principe aux États membres de permettre une protection juridictionnelle directe contre la décision de vérification préalable ou de limiter la protection juridictionnelle à la possibilité d'invoquer un moyen de manière incidente dans le cadre d'un recours contre une autorisation. Les deux solutions apparaissent licites au regard du droit de l'Union, et il n'y a pas lieu d'exclure d'emblée que d'autres solutions existent.

65. Cependant, ce pouvoir d'appréciation concerne seulement la forme dans laquelle la protection juridictionnelle serait accordée, mais pas en revanche le résultat exigé, à savoir le contrôle juridictionnel de la décision de vérification préalable.

34 — Voir, sur la nécessité de cette étape, arrêt Commission/Irlande (C-392/96, EU:C:1999:431, points 84 à 87).

35 — Voir, par exemple, arrêts Foster e.a. (C-188/89, EU:C:1990:313, point 16) et Napoli (C-595/12, EU:C:2014:128, point 46).

66. Il s'agit donc du cas typique de l'autonomie procédurale des États membres, qui est limitée par les principes d'équivalence et d'effectivité [36]. Or, il serait contraire au principe d'effectivité de priver le public concerné de *toute* possibilité de contester la décision de vérification préalable en justice [37]. En effet, il serait pratiquement impossible dans ce cas de faire valoir le droit à ce qu'une évaluation des incidences sur l'environnement soit effectuée.

67. Par conséquent, les articles 2, paragraphe 1, et 4, paragraphes 2 et 3, de la directive EIE sont directement applicables, dans la mesure où l'effet obligatoire d'une décision de vérification préalable ne saurait être opposé aux membres du public concerné dans le cadre du contrôle juridictionnel d'une autorisation de projet, lorsque aucune autre possibilité ne leur était offerte de contester cette décision.

V – Conclusion

68. Je propose par conséquent à la Cour de répondre comme suit à la question préjudicielle:

1) Il est contraire à l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et aux articles 2, paragraphe 1, et 4, paragraphes 2 et 3 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, d'opposer aux membres du public concerné, qui forment un recours contre l'autorisation d'un projet au motif qu'une évaluation des incidences sur l'environnement aurait dû être effectuée, l'effet obligatoire d'une décision de vérification préalable concluant qu'il n'y a pas lieu de procéder à une évaluation des incidences sur l'environnement, lorsqu'ils n'étaient pas en mesure de contester antérieurement ladite décision de vérification préalable.

2) Les articles 2, paragraphe 1, et 4, paragraphes 2 et 3, de la directive 2011/92 sont directement applicables, dans la mesure où l'effet obligatoire d'une décision de vérification préalable ne saurait être opposé aux membres du public concerné dans le cadre du contrôle juridictionnel d'une autorisation de projet, lorsque aucune autre possibilité ne leur était offerte de contester cette décision.

36 — Arrêts Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, point 67); Inter-Environnement Wallonie et Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, point 45), et Leth (C-420/11, EU:C:2013:166, point 38).

37 — Voir, en ce sens, également l'article de Berger, W., produit par EMA, cité à la note 10, p. 70 et suiv.