Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M[ME] JULIANE KOKOTT
présentées le 9 octobre 2014[1]

Affaire C-531/13

Marktgemeinde Straßwalchen e.a.

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

«Environnement — Directive 85/337/CEE — Évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement — Projets susceptibles d'une évaluation — Notion d''extraction […] de gaz naturel à des fins commerciales' — Forage d'exploration — Cumul de projets»

I – **Introduction**

1. Ce n'est pas la première fois que la Cour est saisie au sujet de la directive 85/337/CEE[2] – bien au contraire[3]. Ce texte n'en soulève pas moins constamment des questions nouvelles.

2. Il s'agit, dans la présente procédure préjudicielle, de préciser si l'extraction expérimentale de gaz naturel lors de forages d'exploration est une «extraction […] de gaz naturel à des fins commerciales» qui, dès lors qu'un certain seuil est atteint, exige impérativement une évaluation des incidences sur l'environnement. Il convient en outre d'examiner comment s'applique ce seuil, et plus précisément s'il y a lieu de tenir compte d'autres forages et projets et, le cas échéant, lesquels.

3. En outre, il conviendra également d'aborder la question de savoir comment déterminer s'il y a lieu de soumettre un tel forage d'exploration à une évaluation en tant que forage en profondeur au motif qu'il est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

1 — Langue originale: l'allemand.

2 — Directive du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (JO L 175, p. 40), telle que modifiée par la directive 2009/31/CE du Parlement européen et du Conseil, du 23 avril 2009, relative au stockage géologique du dioxyde de carbone et modifiant la directive 85/337/CEE du Conseil, les directives 2000/60/CE, 2001/80/CE, 2004/35/CE, 2006/12/CE et 2008/1/CE et le règlement (CE) n° 1013/2006 (JO L 140, p. 114, ci-après la «directive EIE»). La directive 2011/92/UE (JO 2012, L 26, p. 1) a consolidé la directive EIE; elle a été modifiée tout récemment sur certains points par la directive 2014/52/UE, du 16 avril 2014 (JO L 124, p. 1).

3 — Il existe déjà environ 100 arrêts et ordonnances mentionnant cette directive.

II – **Cadre juridique**

A – *Droit de l'Union*

4. La finalité de la directive EIE est énoncée à son article 2, paragraphe 1, dans sa version initiale:

«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 évaluation en ce qui concerne leurs incidences.»

5. L'article 4, paragraphes 1 à 3, ainsi que les annexes I à III de la directive EIE précisent quels sont les projets devant faire l'objet d'une évaluation de leurs incidences sur l'environnement:

«1. […] les projets énumérés à l'annexe I sont soumis à une évaluation, conformément aux articles 5 à 10.

2. Sous réserve de l'article 2, paragraphe 3, les États membres déterminent, pour les projets énumérés à l'annexe II,

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

ou

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

si le projet doit être soumis à une évaluation conformément aux articles 5 à 10.

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 en application du paragraphe 2, il est tenu compte des critères de sélection pertinents fixés à l'annexe III.»

6. L'annexe I, point 14, de la directive EIE concerne l'extraction de gaz naturel:

«Extraction de pétrole et de gaz naturel à des fins commerciales, lorsque les quantités extraites dépassent quotidiennement 500 tonnes de pétrole et 500 000 mètres cubes de gaz.»

7. L'annexe II, point 2, sous d) et e), mentionne également différents types de projets susceptibles d'être liés à la prospection de gaz naturel:

«d) Forages en profondeur, notamment:

i) les forages géothermiques,

ii) les forages pour le stockage des déchets nucléaires,

iii) les forages pour l'approvisionnement en eau,

à l'exception des forages pour étudier la stabilité des sols.

e) Installations industrielles de surface pour l'extraction de charbon, de pétrole, de gaz naturel et de minerais, ainsi que de schiste bitumineux».

8. Il convient en outre de se référer à l'annexe II, point 13, sous b), de la directive EIE qui concerne la mise au point ou l'essai:

«Projets visés à l'annexe I qui servent exclusivement ou essentiellement à la mise au point et à l'essai de nouvelles méthodes ou produits et qui ne sont pas utilisés pendant plus de deux ans.»

9. Enfin, l'annexe III de la directive EIE énonce les critères de sélection visés à l'article 4, paragraphe 3, en ce qui concerne les projets de l'annexe II:

«1. Caractéristiques des projetsLes caractéristiques des projets doivent être considérées notamment par rapport:

a) à la dimension du projet,

b) au cumul avec d'autres projets,

[…]

e) à la pollution et aux nuisances,

[…]

2. Localisation des projetsLa sensibilité environnementale des zones géographiques susceptibles d'être affectées par le projet doit être considérée en prenant notamment en compte:

a) l'occupation des sols existants;

[…]»

B – *Droit autrichien*

10. La République d'Autriche a prévu, à l'annexe 1, colonne 1, n° 29, sous a), de la loi sur l'évaluation des incidences sur l'environnement (Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz), de 2000, que les seuils de l'annexe I, point 14, de la directive EIE doivent être atteints «par puits»:

«Production de pétrole ou de gaz naturel d'une capacité d'au moins 500 t/jour par puits, pour le pétrole, et d'au moins 500 000 m^3/j par puits pour le gaz naturel».

11. L'article 1er, paragraphes 1 et 2, de la loi sur les matières premières minérales (Mineralrohstoffgesetz), de 1999, opère une distinction entre l'exploration de matières premières et leur extraction:

«Article premier. Au sens de la présente loi fédérale, on entend par:

1. 'exploration' toute recherche directe ou indirecte de matières premières minérales et les activités préparatoires connexes, de même que l'exploitation et l'étude de gisements naturels de matières premières minérales et de terrils abandonnés contenant de telles matières pour en déterminer l'exploitabilité;

2. 'extraction' le dégagement ou la libération (exploitation) de matières premières minérales et les activités connexes préparatoires, d'accompagnement et consécutives;

[…]»

III – **La procédure nationale et la demande de décision préjudicielle**

12. Dans la procédure nationale, la commune de Straßwalchen (Autriche) ainsi que 59 habitants de cette commune dont M. Kornhuber (ci-après la «commune» ou la «commune de Straßwalchen e.a.») contestent la décision du ministre fédéral de l'Économie, de la Famille et de la Jeunesse, du 29 août 2011, d'autoriser la société Rohöl-Aufsuchungs AG (ci-après «RAG») à réaliser un forage d'exploration sur le territoire de la commune.

13. L'autorisation délivrée comprend la construction de l'emplacement de forage et de l'accès ainsi que la construction et le démontage de l'installation de forage, l'exécution de l'activité de forage, la construction et le démontage de l'installation de test, la réalisation de travaux de test, de réhabilitation de la surface nécessaire à l'installation de forage et de remise en état en cas de non-exploitabilité, la réhabilitation de la surface nécessaire à l'installation de forage aux dimensions du futur emplacement de la plate-forme de forage et les travaux de remise en état des zones adjacentes en cas d'exploitabilité. La profondeur de forage prévue est d'environ 4 150 mètres.

14. En cas d'exploitabilité, l'autorisation comprend aussi une extraction test de gaz naturel pour une quantité totale pouvant atteindre 1 000 000 m^3, afin de démontrer l'exploitabilité du forage. Dans ce cadre, il est prévu une extraction allant de 150 000 à 250 000 m^3 par jour. Le gaz extrait sera ensuite brûlé aux abords de l'emplacement de forage. Il n'est pas prévu de connexion à une conduite de gaz à haute pression. En cas d'exploitabilité, il est également prévu d'extraire à titre expérimental (en quantité beaucoup plus faible) du pétrole et du gaz naturel associé (au maximum 150 ou 18 900 m^3 par jour).

15. Il n'y a pas eu d'évaluation des incidences sur l'environnement car il ne s'agissait pas d'extraction de gaz naturel ou de pétrole et il n'y avait pas de lien avec d'autres projets.

16. Selon les éléments exposés par RAG, l'opération de forage a depuis lors été achevée sans que du pétrole ou du gaz naturel ait été trouvé.

17. Dans la procédure au principal, la commune soutient cependant que le projet aurait dû être évalué au regard de ses incidences sur l'environnement. Elle fait notamment valoir que, sur le seul territoire de la commune, plus de 30 forages ont été effectués et d'autres ont été autorisés. En outre, de vastes installations de stockage et conduites de gaz naturel ont déjà été construites sur le territoire de la commune et dans les environs.

18. Le Verwaltungsgerichtshof (Autriche) a donc saisi la Cour des questions préjudicielles suivantes:

«1) Un essai d'extraction de gaz naturel pendant un laps de temps et dans des quantités limités, réalisé dans le cadre d'un forage d'exploration visant à déterminer la rentabilité d'une exploitation durable de gaz naturel, s'analyse-t-il en une 'extraction […] de gaz naturel à des fins commerciales' au sens de l'annexe I, point 14, de la directive 85/337/CEE du Conseil, du 27 juin 1985, concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, dans la version de la directive 2009/31/CE du Parlement européen et du Conseil, du 23 avril 2009?

S'il est répondu à la première question préjudicielle par l'affirmative, il se pose les autres questions ci-après:

2) L'annexe I, point 14, de la directive 85/337 s'oppose-t-elle à une disposition de droit national qui, en matière d'extraction de gaz naturel, associe les seuils indiqués dans ladite annexe, non pas à l'extraction en tant que telle, mais à la 'production par puits'?

3) La directive 85/337 doit-elle être interprétée en ce sens que, dans un cas tel que celui de l'affaire au principal, à savoir en présence d'une demande de réalisation d'un essai d'extraction de gaz naturel dans le cadre d'un forage d'exploration, l'administration, pour établir s'il y a obligation d'évaluation des incidences sur l'environnement, n'est tenue d'examiner que l'ensemble des projets de même nature du point de vue de leur effet cumulatif, en l'espèce tous les forages exploités dans le territoire de la commune?»

19. La commune de Straßwalchen e.a., la République d'Autriche, AG, la République fédérale d'Allemagne, la République de Pologne ainsi que la Commission européenne ont présenté des observations écrites et se sont exprimées lors de l'audience du 3 septembre 2014.

IV – **Appréciation en droit**

20. La demande de décision préjudicielle vise à savoir si un essai d'extraction de gaz naturel dans le cadre d'un forage d'exploration doit impérativement faire l'objet d'une évaluation des incidences sur l'environnement. À cet effet, il y a lieu de déterminer tout d'abord s'il s'agit d'extraction de gaz naturel à des fins commerciales au sens de l'annexe I, point 14, puis si le volume de l'extraction peut être évalué, eu égard au seuil prévu, en fonction de la production par puits, et enfin quels autres projets doivent être pris en compte dans cette vérification de la nécessité de procéder à une évaluation des incidences sur l'environnement.

A – *Sur la première question*

21. Par sa première question, le Verwaltungsgerichtshof cherche à savoir si la notion d'«extraction […] de gaz naturel à des fins commerciales» au sens de l'annexe I, point 14, de la directive EIE s'applique à un essai d'extraction («Testförderung») de gaz naturel pendant un laps de temps et dans des quantités limités, réalisé dans le cadre d'un forage d'exploration visant à déterminer la rentabilité d'une exploitation durable de gaz naturel.

22. Il convient tout d'abord de rappeler que les termes d'une disposition du droit de l'Union qui ne comporte aucun renvoi exprès au droit des États membres pour déterminer son sens et sa portée doivent trouver, dans toute l'Union européenne, une interprétation autonome et uniforme qui doit être recherchée en tenant compte du contexte de la disposition et de l'objectif poursuivi par la réglementation en cause [4]. La définition de la notion d'«extraction» en droit autrichien est donc sans pertinence.

23. La République d'Autriche ainsi que RAG soulignent que le forage d'exploration n'a pas directement pour objectif l'extraction de gaz en vue de son exploitation commerciale. Au contraire, ce forage servirait uniquement à déterminer si et dans quelle mesure du gaz naturel pourrait être extrait dans le cadre d'une entreprise commerciale.

4 — Arrêts Linster (C-287/98, EU:C:2000:468, point 43); Umweltanwalt von Kärnten (C-205/08, EU:C:2009:767, point 48) ainsi que Edwards et Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, point 29).

24. Ainsi que l'expose en revanche la République fédérale d'Allemagne, le terme «extraction» («Gewinnung») désigne toutefois de façon très générale, dans son acceptation normale en allemand, le fait d'extraire des ressources minières et des matières premières. Il n'est pas nécessaire que les matières extraites puissent être exploitées commercialement ou qu'une telle exploitation soit recherchée.

25. La République fédérale d'Allemagne et la Commission font également observer à juste titre que les versions en langues anglaise et française de la directive EIE utilisent le terme «extraction» [5] qui, par rapport au terme allemand de «Gewinnung», implique encore moins l'idée d'une exploitation commerciale des matières extraites. Il n'existe aucune version linguistique dont le texte ne serait pas compatible avec un essai d'extraction.

26. Le fait que seule l'extraction à des fins commerciales soit visée n'exclut pas nécessairement du champ d'application de ce type de projet l'essai d'extraction réalisé dans le cadre d'un forage d'exploration. Puisqu'il s'agit de rechercher la possibilité d'une extraction commerciale de gaz naturel ou de pétrole, l'essai d'extraction a également des finalités commerciales. Il en irait autrement dans le cas d'un essai d'extraction servant uniquement à des fins de recherche et non à la préparation d'une activité économique.

27. Cependant, la République d'Autriche et RAG font valoir que, dans les domaines de l'exploitation minière et du droit minier, le terme «extraction» s'entend de façon plus étroite. Il se rapporte uniquement à la production de matières premières, tandis que l'obtention de matières premières à titre exploratoire est rattachée à la prospection. C'est cette acception propre au droit minier que le législateur avait à l'esprit lors de l'élaboration de l'annexe I, point 14, de la directive EIE.

28. Cette analyse est confirmée par la directive 2013/30/UE [6]. Celle-ci distingue en effet, à l'article 2, points 15 et 16, l'exploration et la production, laquelle inclut l'extraction. A contrario, l'exploration ne relèverait pas de l'extraction. Le fait que, aux termes du considérant 16 de cette directive, un certain nombre d'activités d'exploration en particulier sont exclues de l'application des règles prévoyant la participation du public – dont la directive EIE – tend également à conforter l'idée que cette distinction est également pertinente pour la directive EIE.

29. L'on trouve également dans la directive 2006/218/CE [7] une distinction entre prospection et extraction. L'article 3, point 21, de cette directive définit en effet la prospection comme la recherche de gisements de minéraux ayant une valeur économique, y compris l'échantillonnage, l'échantillonnage global, le forage et l'excavation, à l'exclusion de tous les travaux nécessaires à l'exploitation de ces gisements et de toutes les activités directement associées à une opération extractive existante.

30. Les deux directives ont ceci de commun qu'elles définissent de façon distincte la prospection pour pouvoir l'intégrer dans leur champ d'application. C'est pourquoi la possibilité d'inclure la prospection dans la notion d'«extraction» également dans le cadre de la directive EIE semble plutôt douteuse en l'absence de disposition en ce sens.

31. Toutefois, les distinctions utilisées dans d'autres dispositions ne sont pas contraignantes en ce qui concerne les types de projets visés par la directive EIE. La Cour a ainsi interprété la notion d'«élimination des déchets», dans la directive EIE, en ce sens qu'elle couvre la valorisation des déchets alors que la directive 2006/21 opère une distinction stricte entre ces deux termes [8]. Si la distinction

5 — La même racine se retrouve dans les versions en langues espagnole («extraccíon»), italienne («estrazione»), maltaise («l-estrazzjoni»), portugaise («extracção») et roumaine («extracția»). Les versions en langues bulgare («добиваното») et hongroise («kitermelése») sont également similaires.

6 — Directive du Parlement européen et du Conseil du 12 juin 2013 relative à la sécurité des opérations pétrolières et gazières en mer et modifiant la directive 2004/35/CE (JO L 178, p. 66).

7 — Directive du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 concernant la gestion des déchets de l'industrie extractive et modifiant la directive 2004/35 (JO L 102, p. 15).

8 — Arrêt Commission/Italie (C-486/04, EU:C:2006:732, point 44).

retenue par d'autres réglementations n'a aucun rapport avec la question des conséquences pour l'environnement et que la directive EIE ne renvoie pas expressément à une autre réglementation, le terme de la directive EIE doit en effet être interprété indépendamment de ces réglementations et avant tout en tenant compte des incidences du projet sur l'environnement [9]. Du reste, si l'on avait défini la notion d'«élimination des déchets», dans la directive EIE, en fonction de la signification retenue par la directive 2006/21, cela aurait eu pour conséquence que la valorisation des déchets aurait complètement échappé au champ d'application de l'évaluation des incidences sur l'environnement.

32. Dans la présente affaire, la situation n'est cependant pas aussi limpide que dans le cas de la distinction entre élimination des déchets et valorisation des déchets. Les incidences sur l'environnement d'une extraction durable de gaz naturel et d'un essai d'extraction dans le cadre d'un forage d'exploration se distinguent à première vue surtout par rapport à leur durée et à l'infrastructure nécessaire pour exploiter le gaz extrait.

33. Il n'est certes pas exclu que ce soit surtout le forage, lequel ne diffère pas fondamentalement selon qu'il s'agit de prospection ou d'extraction, qui importe en termes de poids des incidences sur l'environnement. Néanmoins même sur cet aspect en particulier, il n'y a pas de différence significative entre des forages pour l'extraction de gaz naturel au sens de l'annexe I, point 14, de la directive EIE et d'autres forages en profondeur qui, aux termes de l'article 4, paragraphes 2 et 3, et de l'annexe II, point 2, sous d), ne sont soumis à évaluation que s'ils peuvent avoir des incidences notables sur l'environnement [10]. Le fait qu'il y ait forage n'implique donc pas nécessairement qu'il y ait extraction de gaz naturel.

34. Dans la mesure où, selon toute vraisemblance, le forage d'exploration relève en général de la directive EIE en tant que forage en profondeur, il n'est pas nécessaire d'élargir la notion d'«extraction de gaz naturel» au-delà de son acception en droit minier pour pouvoir garantir l'évaluation de ses incidences. Il est vrai que la République fédérale d'Allemagne estime que l'interprétation de ce type de projet n'est pas claire car la notion de «forage en profondeur» n'est pas définie. Néanmoins ce terme du droit de l'Union ne saurait lui non plus être précisé de façon unilatérale par les États membres; il doit au contraire être interprété de façon autonome et en particulier à la lumière des finalités de la directive EIE.

35. Un autre argument d'ordre systématique tend à écarter tout rattachement de la prospection à l'exploitation: l'utilisation, dans la définition de ce type de projets à l'annexe I, point 14, de la directive EIE, de seuils *journaliers*. La référence à un seuil journalier semble indiquer que le législateur avait à l'esprit non pas un essai d'extraction, à caractère provisoire, mais des projets d'extraction mis en œuvre sur une longue période. Un essai d'extraction peut certes durer sur plusieurs jours, comme le montre l'autorisation litigieuse qui précise la quantité extraite maximale globale ainsi qu'une quantité maximale journalière plus faible. Un essai d'extraction de gaz dans le cadre d'un forage exploratoire n'est cependant pas comparable, qualitativement parlant, à un forage durable.

36. À la lumière de cet argument, la jurisprudence constante – selon laquelle la directive EIE, s'agissant de l'obligation de procéder à une évaluation des incidences sur l'environnement, a un champ d'application étendu et un objectif très large [11] – ne pourrait conduire à une conclusion différente.

9 — Ibidem (points 42 et 43).

10 — Voir à ce sujet points 60 et suiv. des présentes conclusions.

11 — Arrêts Kraaijeveld e.a. (C-72/95, EU:C:1996:404, point 31); WWF e.a. (C-435/97, EU:C:1999:418, point 40); Commission/Espagne (C-227/01, EU:C:2004:528, point 46); Commission/Italie (EU:C:2006:732, point 37); Abraham e.a. (C-2/07, EU:C:2008:133, point 32); Ecologistas en Acción-CODA (C-142/07, EU:C:2008:445, point 28); Umweltanwalt von Kärnten (C-205/08, EU:C:2009:767, point 48); Brussels Hoofdstedelijk Gewest e.a. (C-275/09, EU:C:2011:154, point 29); Commission/Espagne (C-404/09, EU:C:2011:768, point 79); Commission/Espagne (C-560/08, EU:C:2011:835, point 103) et Consejería de Infraestructuras y Transporte de la Generalitat Valenciana et Iberdrola Distribución Eléctrica (C-300/13, EU:C:2014:188, point 22), ainsi qu'ordonnance Aiello e.a. (C-156/07, EU:C:2008:398, point 33).

37. Il convient donc de répondre à la première question qu'un essai d'extraction de gaz naturel pendant un laps de temps et dans des quantités limités, réalisé dans le cadre d'un forage d'exploration visant à déterminer la rentabilité d'une exploitation durable de gaz naturel, n'est pas une «extraction […] de gaz naturel à des fins commerciales» au sens de l'annexe I, point 14, de la directive 85/337.

B – *Sur la deuxième question*

38. Nous répondons à la deuxième question dans l'hypothèse où la Cour ne suivrait pas notre proposition de réponse à la première question. Il s'agit de déterminer si l'annexe I, point 14, de la directive EIE autorise une disposition de droit national qui, en matière d'extraction de gaz naturel, associe les seuils indiqués à l'annexe I, point 14, non pas à l'extraction en tant que telle, mais à la «production par puits», c'est-à-dire au forage.

39. Aucune limitation du seuil à la production par puits ne ressort du libellé de l'annexe I, point 14, de la directive EIE, ce qui suffit à mettre en doute la compatibilité d'une telle condition avec le champ d'application étendu de cette directive et ses finalités.

40. En outre, l'objectif de la directive 85/337 ne saurait être détourné par le fractionnement d'un projet et l'absence de prise en considération de l'effet cumulatif de plusieurs projets ne doit pas avoir pour résultat pratique de les soustraire dans leur totalité à l'obligation d'évaluation alors que, pris ensemble, ils sont susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement au sens de l'article 2, paragraphe 1 [12].

41. Il est vrai que cette constatation a été faite principalement dans le contexte de projets relevant de l'annexe II de la directive EIE [13], mais les projets visés à l'annexe I ne sauraient non plus être fractionnés dans le but d'échapper à l'obligation d'évaluation des incidences sur l'environnement [14]. Comme l'observe à juste titre la commune, le fait de limiter la vérification du seuil de l'annexe I, point 14, à la production par puits est une incitation au fractionnement des projets.

42. Peu importe que RAG soit dans le vrai en objectant qu'un tel fractionnement est exclu pour des raisons économiques. En effet, dans cette hypothèse, l'abandon de la limitation à la production par puits ne ferait aucune différence.

43. La République d'Autriche et RAG font certes valoir que le droit autrichien, et plus précisément l'article 3, paragraphe 2, de la loi sur l'évaluation des incidences sur l'environnement, de 2000, exige la prise en compte des effets cumulatifs. Le Verwaltungsgerichtshof n'a cependant pas visé cette disposition dans sa demande de décision préjudicielle.

44. Cela n'a du reste rien de surprenant. La règle du cumul telle que l'a présentée le gouvernement autrichien n'entraîne en effet pas nécessairement d'évaluation des incidences lorsque plusieurs projets atteignent le seuil, comme le prévoient l'article 4, paragraphe 1, et l'annexe I, point 14, de la directive EIE. Au contraire, l'évaluation n'est effectuée qu'à la condition qu'il soit en outre constaté que l'on peut s'attendre à des incidences dommageables, à des nuisances ou à des effets négatifs importants sur l'environnement. La règle du cumul prévue en droit autrichien peut donc tout au plus être considérée comme un dispositif de transposition de l'article 4, paragraphes 2 et 3, et de l'annexe II, lorsque cette constatation supplémentaire est nécessaire.

12 — Arrêts Commission/Irlande (C-392/96, EU:C:1999:431, point 76); Abraham e. a. (EU:C:2008:133, point 27) et Commission/Espagne (EU:C:2011:835, point 98).

13 — Outre les arrêts mentionnés à la note 12, cela vaut également pour les arrêts Ecologistas en Acción-CODA (EU:C:2008:445, point 44); Brussels Hoofdstedelijk Gewest e.a. (EU:C:2011:154, point 36) et Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, point 37).

14 — Arrêts Commission/Espagne (C-227/01, EU:C:2004:528, point 53); Umweltanwalt von Kärnten (C-205/08, EU:C:2009:767, point 53) ainsi que Consejería de Infraestructuras y Transporte de la Generalitat Valenciana et Iberdrola Distribución Eléctrica (EU:C:2014:188, point 24).

45. L'annexe I, point 14, de la directive EIE s'oppose donc à une disposition de droit national qui, en matière d'extraction de gaz naturel, associe les seuils indiqués dans ce point à la «production par puits».

C – *Sur la troisième question*

46. Par sa troisième question, le Verwaltungsgerichtshof cherche à savoir quels sont les autres projets à prendre en compte pour déterminer s'il y a lieu de procéder à une évaluation des incidences sur l'environnement. Cette question se rapportant à l'annexe I, point 14, nous n'y répondons également que dans l'hypothèse où la Cour serait d'un avis différent en ce qui concerne la réponse à la première question.

47. Cette question n'étant posée qu'en cas de réponse affirmative à la première question, le Verwaltungsgerichtshof semble partir du principe qu'une obligation d'évaluation des incidences sur l'environnement ne peut que résulter de l'article 4, paragraphe 1, et de l'annexe I, point 14, de la directive EIE, qui concerne l'extraction de gaz naturel à des fins commerciales lorsque les quantités extraites dépassent les 500 000 m^3 par jour (voir ci-après, sous 1). Cette obligation peut cependant également résulter de l'article 4, paragraphes 2 et 3, et de l'annexe II, point 2, sous d), de la directive, dans l'hypothèse où le forage d'exploration est envisagé en tant que forage en profondeur indépendamment des quantités extraites. La Cour devrait donc aborder également cet aspect afin de répondre utilement à la demande (voir ci-après, sous 2) [15].

1. Sur l'obligation de soumettre l'extraction de gaz naturel à une évaluation

48. Si un essai d'extraction de gaz naturel effectué dans le cadre d'un forage d'exploration doit être considéré comme une extraction de gaz naturel, il doit faire l'objet d'une évaluation, aux termes de l'article 4, paragraphe 1, et de l'annexe I, point 14, de la directive EIE, si le volume extrait est supérieur à 500 000 m^3 par jour. Dans la mesure où le volume extrait ne peut être déterminé sur la base des différents puits, la question est de savoir comment mesurer ce volume.

49. Le Verwaltungsgerichtshof évoque la possibilité de prendre en compte l'intégralité des forages exploités sur le territoire de la commune. Il soulève ainsi deux points qui peuvent être pertinents dans ce contexte, à savoir, premièrement, les types de projets ou parties de projets à prendre en compte et, deuxièmement, la délimitation de l'espace dans lequel ces projets sont importants. Il convient en outre d'inclure un troisième point: celui du moment de la mise en œuvre des différents projets.

a) Sur la question des projets ou parties de projets pertinents

50. La commune défend la thèse selon laquelle il convient de tenir compte non seulement des différents puits, mais également des conduites et installations de stockage de gaz.

51. Cette thèse n'est toutefois pas convaincante. Si l'obligation de procéder à une évaluation des incidences sur l'environnement est appréciée dans le cadre de l'annexe I, point 14, de la directive EIE, elle ne peut dépendre des conduites et des installations de gaz naturel. En effet, ces installations n'y sont pas mentionnées. Elles ne sauraient non plus contribuer à atteindre le seuil puisqu'aucune extraction de gaz naturel n'est réalisée avec des conduites ou des installations de stockage. Il convient au contraire de vérifier uniquement si l'extraction de gaz naturel à des fins commerciales dépasse le seuil de 500 000 m^3 par jour; c'est donc – comme l'ont également soutenu la République fédérale d'Allemagne et la République de Pologne – le volume extrait de puits ou de forages qui est pertinent.

15 — Arrêts Teckal (C-107/98, EU:C:1999:562, point 39); Abraham e.a. (EU:C:2008:133, point 24) ainsi que Bonnier Audio e.a. (C-461/10, EU:C:2012:219, point 47).

b) Sur la délimitation géographique

52. La question qui se pose ensuite est celle de savoir quels puits doivent être pris en compte dans le calcul du volume extrait.

53. Nous pensons comme la République de Pologne et la Commission que la proposition du Verwaltungsgerichtshof de se limiter au territoire de la commune n'est pas un critère approprié. En effet, la délimitation administrative qu'est le territoire d'une commune ne présente pas nécessairement de lien avec la délimitation du projet ou la portée de ses incidences environnementales. Le territoire d'une commune peut se révéler trop limité ou trop étendu. Il se peut qu'il ne coïncide également qu'en partie avec la zone couverte par le projet.

54. Puisque le volume extrait exprime la capacité de rendement du projet, une proposition plus convaincante est celle de la République de Pologne, qui est d'intégrer tous les forages liés d'un point de vue technique et géologique. La République fédérale d'Allemagne utilise à cet égard la notion de «site d'extraction», et la Commission va dans le même sens lorsqu'elle définit de façon fonctionnelle le cadre géographique du projet.

55. Le critère du lien technologique et géologique des forages pratiqués en un site d'extraction ne peut, dans cette affaire, être défini de façon plus concrète, car il manque les informations nécessaires. En particulier, il n'est pas possible de déterminer si l'affirmation de RAG selon laquelle chaque projet de forage est distinct de tous les autres projets d'un point de vue technologique et géologique est exacte. Il convient néanmoins de garder à l'esprit, pour cette analyse, que la directive EIE a un champ d'application étendu et un objectif très large[16]. Les exigences quant au lien technologique et géologique doivent donc non pas être trop strictes mais tenir compte en particulier de façon appropriée de la possibilité d'incidences environnementales combinées.

c) Sur la dimension temporelle

56. Il convient enfin de tenir compte de la dimension temporelle, qui n'est pas évoquée dans la décision de renvoi. L'on ne saurait en effet, aux fins de l'application de l'annexe I, point 14, de la directive EIE, additionner purement et simplement les volumes extraits de tous les forages d'exploration technologiquement et géologiquement liés à un site d'extraction.

57. Ainsi que l'observe la République fédérale d'Allemagne, le seuil d'une extraction de 500 000 m^3/jour ne peut au contraire être atteint, même en tenant compte des forages de façon combinée, que si du gaz naturel est extrait au moyen de ces forages en même temps, c'est-à-dire le même jour.

58. Comme le montre la première question, l'essai d'extraction dans le cadre d'un forage d'exploration est cependant limité en termes non seulement de quantités mais également de durée. Même si le nombre de forages d'exploration est élevé, il ne semble donc guère probable que l'on procède en même temps à l'extraction expérimentale de gaz naturel sur plusieurs de ces forages. Si cette analyse est exacte, il n'apparaît pas nécessairement que des forages d'exploration dont le volume maximal autorisé d'extraction est de 250 000 m^3 atteignent le seuil de 500 000 m^3 par jour, même en tenant compte d'autres forages. L'on peut envisager en revanche que le volume autorisé d'un forage d'exploration combiné à celui d'autres forages d'extraction préexistants atteigne ledit seuil. Cela suppose toutefois que les forages soient technologiquement et géologiquement liés. Il appartient à la juridiction de renvoi ou aux autorités compétentes de le vérifier concrètement.

16 — Voir point 36 des présentes conclusions.

d) Conclusion intermédiaire

59. Il convient donc de répondre à cette partie de la troisième question que, pour déterminer si un projet d'extraction de gaz naturel à des fins commerciales dépasse le seuil d'une production de 500 000 m^3 par jour au sens de l'annexe I, point 14, de la directive EIE et doit donc faire l'objet d'une évaluation des incidences sur l'environnement, il convient de tenir compte de la production simultanée des forages d'un même site d'extraction technologiquement et géologiquement liés.

2. Sur l'obligation de soumettre les forages en profondeur à une évaluation

60. L'obligation de procéder à une évaluation des incidences sur l'environnement peut cependant découler également de l'article 2, paragraphe 1, et de l'article 4, paragraphes 2 et 3, de la directive EIE car un forage d'exploration d'une profondeur de plus de 4 000 m doit en tout état de cause être considéré comme un forage en profondeur au sens de l'annexe II, point 2, sous d), indépendamment du volume extrait.

61. En vertu de l'article 4, paragraphe 2, de la directive EIE, les États membres déterminent, pour les projets énumérés à l'annexe II, susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, sur la base d'un examen cas par cas ou des seuils ou critères fixés par l'État membre, si le projet doit être soumis à une évaluation des incidences sur l'environnement.

62. En ce qui concerne la fixation de seuils ou de critères, pour 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 accorde certes aux États membres une marge d'appréciation. Celle-ci 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 [17].

63. La nécessité de procéder à une évaluation des incidences sur l'environnement peut donc résulter directement de l'article 2, paragraphe 1, de l'article 4, paragraphe 2, 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 [18]. Les autorités nationales compétentes saisies d'une demande d'autorisation d'un projet relevant de l'annexe II de cette directive doivent se livrer à un examen particulier du point de savoir si, compte tenu des critères figurant à l'annexe III de ladite directive [19], il doit être procédé à une évaluation des incidences sur l'environnement [20]. En outre, les particuliers intéressés, comme d'ailleurs les autres autorités nationales concernées, doivent pouvoir faire assurer le respect de cette obligation en matière de vérification s'imposant à l'autorité compétente, le cas échéant, par la voie juridictionnelle [21].

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

18 — Arrêts Kraaijeveld e.a. (EU:C:1996:404, point 61); Wells (EU:C:2004:12, point 65) et Salzburger Flughafen (EU:C:2013:203, point 41 à 43).

19 — Voir arrêt Salzburger Flughafen (EU:C:2013:203, point 32).

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

21 — Arrêt Mellor (EU:C:2009:279, point 58). La portée de ce droit, s'agissant de la République d'Autriche, fait l'objet de l'affaire Gruber (C-570/13), pendante devant la Cour.

64. S'agissant de la question de savoir si un forage en profondeur peut avoir des incidences notables sur l'environnement, l'article 2, paragraphe 1, de la directive EIE donne les premiers éléments d'une réponse. En effet, aux termes de cette disposition, l'obligation d'évaluation concerne les projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, notamment en raison de leur nature, de leurs dimensions ou de leur localisation. Par conséquent, ce n'est pas uniquement le volume extrait qui importe, il faut également tenir compte des autres caractéristiques du projet, notamment de sa localisation [22].

65. Il n'est donc pas à exclure qu'en raison des circonstances de l'espèce, comme le type de forage ou la sensibilité de la zone concernée, un seul forage en profondeur soit susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

66. En outre, s'agissant précisément des projets de l'annexe II, le fait de ne pas tenir compte de l'effet cumulatif de plusieurs projets ne saurait toutefois avoir pour résultat pratique de les soustraire dans leur totalité à l'obligation d'évaluation alors que, pris ensemble, ils sont susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement au sens de l'article 2, paragraphe 1, de la directive EIE [23]. En effet, aux termes de l'annexe III, points 1 et 2, premier tiret, il convient de tenir compte, dans l'appréciation de tels projets, notamment des effets cumulatifs et de l'occupation des sols existants.

67. Il y a donc lieu de prendre également en considération, pour déterminer si un projet est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement, les installations qui ne sont pas systématiquement liées à un projet de ce type, mais qui y sont cependant liées dans le cas concrètement examiné.

68. Les principaux effets cumulatifs pour l'environnement dont il convient de tenir compte s'agissant de l'appréciation d'un forage en profondeur sont les autres forages en profondeur et en particulier ceux qui sont technologiquement et économiquement liés sur le site d'extraction au forage examiné.

69. En outre, la Cour a constaté, pour les mêmes motifs, que dans le cadre de l'examen préalable de la question de savoir si un projet de «transport d'énergie électrique par lignes aériennes» au sens de l'annexe II, point 3, sous b), de la directive EIE est susceptible d'avoir des incidences notables, l'extension de sous-stations de transformation pouvait également être pertinente. Cela suppose que la juridiction compétente constate que cette extension fait partie d'un projet ayant pour objet le transport d'énergie électrique [24].

70. Il en va de même, dans l'affaire au principal, des conduites de gaz, des installations de stockage de gaz et autres installations: la juridiction ou l'autorité compétente doit vérifier si ces installations se rattachent au même projet que les forages d'exploration. Le fait que le forage d'exploration n'est pas censé être raccordé à une conduite de gaz ou à l'installation de stockage tend à écarter cette hypothèse. Il n'est cependant pas exclu que le forage d'exploration ait pu être à tout le moins également motivé par la circonstance qu'en cas de succès, le gaz découvert pouvait facilement être exploité grâce à l'infrastructure existante.

71. En outre, il convient de s'interroger, dans le cadre de cet examen préalable, sur la question de savoir si les incidences environnementales des forages d'exploration pourraient, en raison des incidences d'autres projets localisés au même endroit ou dans les environs, peser plus lourd qu'en l'absence de tels projets.

22 — Arrêt Abraham e.a. (EU:C:2008:133, point 38).

23 — Voir points 40 et 43 des présentes conclusions.

24 — Arrêt Consejería de Infraestructuras y Transporte de la Generalitat Valenciana et Iberdrola Distribución Eléctrica (EU:C:2014:188, point 29).

72. Enfin, à la lumière de l'argumentation de la commune, il y a lieu de rappeler qu'il peut y avoir une obligation de procéder a posteriori à une évaluation des incidences sur l'environnement dans le cadre d'une autorisation ultérieure. En effet, dans l'hypothèse où il s'avérerait que, depuis l'entrée en vigueur de la directive EIE, des travaux ou des interventions physiques devant être considérés comme un projet au sens de cette directive ont été réalisés sans que leurs incidences sur l'environnement aient fait l'objet d'une évaluation à une étape antérieure du processus d'autorisation, il y a lieu d'en tenir compte à l'étape de la délivrance d'une autorisation ultérieure et d'assurer l'effet utile de ladite directive en veillant à ce qu'une telle évaluation soit réalisée à tout le moins à ce stade de la procédure [25]. Dans l'hypothèse d'un forage d'exploration, tel est en tout état de cause le cas lorsque ledit forage est technologiquement et géologiquement lié à un site d'extraction avec les autres éléments d'infrastructure, antérieurs, ou qu'ils forment avec lui un projet commun.

73. Il s'ensuit qu'il y a lieu de répondre à la deuxième partie de la troisième question qu'afin de déterminer si un forage en profondeur, au sens des dispositions de l'article 2, paragraphe 1, et de l'article 4, paragraphes 2 et 3, lus conjointement avec l'annexe II, point 2, sous d), de la directive EIE, peut avoir des incidences notables sur l'environnement et doit donc faire l'objet d'une évaluation des incidences sur l'environnement, il convient de tenir compte notamment des effets de tous les forages d'un site d'extraction technologiquement et géologiquement liés, des effets de toutes les autres installations liées aux forages dans le cadre d'un projet ainsi que du cumul de ses effets avec d'autres projets localisés au même endroit ou dans les environs.

V – **Conclusion**

74. Nous proposons donc à la Cour d'apporter les réponses suivantes aux questions préjudicielles:

1) Un essai d'extraction de gaz naturel pendant un laps de temps et dans des quantités limités, réalisé dans le cadre d'un forage d'exploration visant à déterminer la rentabilité d'une exploitation durable de gaz naturel, n'est pas une «extraction […] de gaz naturel à des fins commerciales» au sens de l'annexe I, point 14, de la directive 85/337/CEE du Conseil, du 27 juin 1985, concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, telle que modifiée par la directive 2009/31/CE du Parlement européen et du Conseil, du 23 avril 2009, relative au stockage géologique du dioxyde de carbone et modifiant la directive 85/337/CEE du Conseil, les directives 2000/60/CE, 2001/80/CE, 2004/35/CE, 2006/12/CE et 2008/1/CE et le règlement (CE) nº 1013/2006, dans la version de la directive 2009/31/CE.

2) Afin de déterminer si un forage en profondeur, au sens des dispositions de l'article 2, paragraphe 1, et de l'article 4, paragraphes 2 et 3, lus conjointement avec l'annexe II, point 2, sous d), de la directive 85/337 dans la version de la directive 2009/31, peut avoir des incidences notables sur l'environnement et doit donc faire l'objet d'une évaluation des incidences sur l'environnement, il convient de tenir compte notamment des effets de tous les forages d'un site d'extraction technologiquement et géologiquement liés, des effets de toutes les autres installations liées aux forages dans le cadre d'un projet ainsi que du cumul de ses effets avec d'autres projets localisés au même endroit ou dans les environs.

25 — Arrêt Brussels Hoofdstedelijk Gewest e.a. (EU:C:2011:154, point 37).

75. Dans l'hypothèse où la Cour ne serait pas du même avis s'agissant de la réponse à donner à la première question, la réponse proposée sous 2) deviendrait la réponse proposée sous 4) et la deuxième question et la première partie de la troisième question devraient recevoir la réponse suivante:

1) L'annexe I, point 14, de la directive 85/337 dans la version de la directive 2009/31 s'oppose à une disposition de droit national qui, en matière d'extraction de gaz naturel, associe les seuils indiqués dans ce point à la «production par puits».

2) Pour déterminer si un projet d'extraction de gaz naturel à des fins commerciales dépasse le seuil d'une production de 500 000 m^3 par jour au sens de l'annexe I, point 14, de la directive 85/337, dans la version de la directive 2009/31, et doit donc faire l'objet d'une évaluation des incidences sur l'environnement, il convient de tenir compte de la production simultanée des forages d'un même site d'extraction technologiquement et géologiquement liés.