CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M^ME JULIANE KOKOTT
présentées le 4 mars 2010 [1]

I — Introduction

1. Les demandes préjudicielles du Conseil d'État (Belgique) concernent le champ d'application de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil, du 27 juin 2001, relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement [2] (ci-après la «directive ESE», l'abréviation ESE désignant l'évaluation stratégique environnementale). Le point qu'il y a lieu d'examiner est celui de savoir si les programmes d'action prévus à l'article 5 de la directive 91/676/CEE du Conseil, du 12 décembre 1991, concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles [3], doivent être soumis à une évaluation de leurs incidences sur l'environnement.

2. La directive ESE, de conserve avec 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 [4], doit garantir que les pouvoirs compétents tiennent compte de toutes les incidences notables que les projets peuvent avoir sur l'environnement lorsqu'ils adoptent des décisions qui ont eu une influence sur la réalisation de ceux-ci. La directive EIE a institué des évaluations de ces incidences qui doivent être effectuées dans le cadre de l'autorisation des projets. L'évaluation des incidences sur l'environnement prévue par la directive ESE, en revanche, est réalisée dans le cadre des procédures de décision qui précèdent les procédures d'autorisation proprement dites des projets individuels, mais qui peuvent avoir une influence sur celles-ci.

3. L'engraissement des surfaces agricoles est soumis aux règles énoncées par la directive nitrates et par les programmes d'action qui doivent être adoptés pour sa mise en œuvre. Les agriculteurs engraissent leurs champs non seulement pour améliorer la croissance de leurs cultures, mais également pour se débarrasser des effluents d'origine animale. Lorsqu'une entreprise produit plus d'effluents

1 — Langue originale: allemand.

2 — JO L 197, p. 30.

3 — JO L 375, p. 1, telle que modifiée par le règlement (CE) n° 1882/2003 du Parlement européen et du Conseil, du 29 septembre 2003 (JO L 284, p. 1, ci-après la «directive nitrates»).

4 — JO L 175, p. 40, telle que modifiée par la directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil, du 26 mai 2003 (JO L 156, p. 17, ci-après la «directive EIE»).

que les cultures ne peuvent en absorber, cela entraîne un excédent d'amendement qui pollue régulièrement les eaux.

4. C'est la raison pour laquelle se pose à présent la question de savoir si, dans le cadre de programmes d'action prévus par la directive nitrates, sont adoptées des décisions qui ont sur l'autorisation ultérieure de projets une influence telle que les programmes d'action doivent être soumis à une évaluation des incidences sur l'environnement. Dans ce contexte, la Cour devra d'abord aborder des questions fondamentales de la directive ESE concernant essentiellement la signification des notions de plan et de programme et elle devra aussi préciser dans quelles circonstances ces plans et programmes définissent un cadre pour l'autorisation de projets.

II — Cadre juridique

A — *La directive ESE*

5. Les objectifs de la directive ESE sont énoncés à son article 1^er:

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

6. Les plans et programmes sont définis à l'article 2, sous a), de la directive ESE:

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

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

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

— exigés par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives.»

7. L'article 3 de la directive ESE définit le champ d'application en désignant les plans et programmes qui doivent être soumis à une évaluation. Sont déterminants en particulier les paragraphes 1 à 5:

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

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

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

b) pour lesquels, étant donné les incidences qu'ils sont susceptibles d'avoir sur des sites, une évaluation est requise en vertu des articles 6 et 7 de la directive 92/43/CEE [du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (JO L 206, p. 7)].

3. Les plans et programmes visés au paragraphe 2 qui déterminent l'utilisation de petites zones au niveau local et des modifications mineures des plans et programmes visés au paragraphe 2 ne sont obligatoirement soumis à une évaluation environnementale que lorsque les États membres établissent qu'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

4. Pour les plans et programmes, autres que ceux visés au paragraphe 2, qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets pourra être autorisée à l'avenir, les États membres déterminent s'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

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

8. L'annexe II de la directive ESE énonce les critères permettant de déterminer l'ampleur probable des incidences visées à l'article 3, paragraphe 5, de cette directive. On retiendra ici le point 1, premier tiret:

«1. Les caractéristiques des plans et programmes, notamment:

— la mesure dans laquelle le plan ou programme concerné définit un cadre pour d'autres projets ou activités, en ce qui concerne la localisation, la nature, la taille et les conditions de fonctionnement ou par une allocation de ressources,

[…]»

9. Il convient d'indiquer à titre complémentaire que, depuis 2008, l'Union européenne est partie au protocole à la convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière, relatif à l'évaluation stratégique environnementale[5] (ci-après le «protocole sur l'évaluation stratégique environnementale»)[6]. Ce protocole contient des règles analogues à celles qui figurent dans la directive ESE, qui en a assuré la transposition en droit communautaire[7].

B — *La directive nitrates*

10. L'article 3 de la directive nitrates impose aux États membres de désigner certaines zones comme étant des zones vulnérables afin de lutter contre la pollution des eaux par des nitrates d'origine agricole. Conformément à l'article 5 de cette directive, ils doivent adopter des programmes d'action pour ces zones vulnérables:

«1. Pour les besoins des objectifs visés à l'article 1^er et dans un délai de deux ans à compter de la désignation initiale visée à l'article 3 paragraphe 2 ou d'un an après chaque nouvelle désignation visée à l'article 3 paragraphe 4, les États membres établissent des programmes d'action portant sur les zones vulnérables désignées.

2. […]

5 — JO 2008, L 308, p. 35.

6 — Décision 2008/871/CE du Conseil, du 20 octobre 2008, concernant l'approbation, au nom de la Communauté européenne, du protocole relatif à l'évaluation stratégique environnementale à la Convention de la CEE-ONU sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière signée à Espoo en 1991 (JO L 308, p. 33).

7 — Voir déclaration de la Communauté en application de l'article 23, paragraphe 5, du protocole sur l'évaluation stratégique environnementale.

3. Les programmes d'action tiennent compte:

a) des données scientifiques et techniques disponibles concernant essentiellement les quantités respectives d'azote d'origine agricole ou provenant d'autres sources;

b) des conditions de l'environnement dans les régions concernées de l'État membre en question.

4. Les programmes d'action sont mis en œuvre dans un délai de quatre ans à compter de leur élaboration et ils contiennent les mesures obligatoires suivantes:

a) les mesures visées à l'annexe III;

b) les mesures que les États membres ont arrêtées dans le(s) code(s) de bonne pratique agricole élaboré(s) conformément à l'article 4, à l'exception de celles qui ont été remplacées par les mesures énoncées à l'annexe III.

5. En outre, les États membres prennent, dans le cadre des programmes d'action, toutes les mesures supplémentaires ou actions renforcées qu'ils estiment nécessaires, s'il s'avère, dès le début ou à la lumière de l'expérience acquise lors de la mise en œuvre des programmes d'action, que les mesures visées au paragraphe 4 ne suffiront pas pour atteindre les objectifs définis à l'article 1er. Dans le choix de ces mesures ou actions, les États membres tiennent compte de leur efficacité et de leur coût par rapport à d'autres mesures préventives envisageables.

6. Les États membres élaborent et mettent en œuvre des programmes de surveillance adéquats pour évaluer l'efficacité des programmes d'action établis en vertu du présent article.

Les États membres qui appliquent les dispositions de l'article 5 à l'ensemble de leur territoire national surveillent la teneur en nitrates des eaux (eaux de surface et eaux souterraines) à des points de mesure sélectionnés, qui permettent de déterminer l'étendue de la pollution des eaux par les nitrates à partir de sources agricoles.

7. Les États membres réexaminent et, le cas échéant, révisent leurs programmes d'action, y compris toute mesure supplémentaire prise en vertu du paragraphe 5, tous les quatre ans au moins. Ils informent la Commission de toute modification apportée aux programmes d'action.»

C — *La directive EIE*

11. La directive EIE est le point de référence de l'obligation d'évaluation imposée par l'article 3, paragraphe 2, sous a), de la directive ESE.

12. Conformément à l'article 4, paragraphe 1, de la directive EIE, les projets visés à l'annexe I de cette directive sont soumis à une évaluation de leurs incidences sur l'environnement. L'annexe I, point 17, de la directive EIE énumère certaines installations destinées à l'élevage, à savoir:

«Installations destinées à l'élevage intensif de volailles ou de porcs disposant de plus de:

a) 85 000 emplacements pour poulets, 60 000 emplacements pour poules;

b) 3 000 emplacements pour porcs de production (de plus de 30 kilogrammes) ou

c) 900 emplacements pour truies.»

13. Les projets visés à l'annexe II de la directive EIE doivent être soumis à une évaluation lorsqu'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement. L'annexe II, point 1, énumère notamment les projets suivants:

«b) Projets d'affectation de terres incultes ou d'étendues semi-naturelles à l'exploitation agricole intensive.

[…]

e) Installations d'élevage intensif (projets non visés à l'annexe I).»

14. L'article 8 de la directive EIE précise le sort à réserver aux résultats de l'évaluation:

«Les informations recueillies conformément aux articles 5, 6 et 7 doivent être prises en considération dans le cadre de la procédure d'autorisation.»

D — *La directive 2003/35/CE*

15. Il faut signaler également 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, les directives 85/337/CEE et 96/61/CE du Conseil[8]. Son article 2 énonce les règles de la participation du public en ce qui concerne les plans et les programmes. L'article 2, paragraphe 5, en exclut cependant des plans et programmes énumérés à l'annexe I dont les incidences sur l'environnement font déjà l'objet d'une évaluation conformément à la directive ESE. Les plans et programmes visés à l'article 5, paragraphe 1, de la directive nitrates sont énumérés à l'annexe I, sous c), de la directive 2003/35.

E — *Les directives sur la protection de la nature*

16. L'obligation d'évaluation imposée par l'article 3, paragraphe 2, sous b), de la directive ESE se rapporte au droit de la protection de la nature qui est énoncé à la directive 92/43[9] et à la directive 79/409/CEE du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages[10]. Ces directives prévoient la désignation de zones de protection pour certains types d'habitats et certaines espèces. L'article 6, paragraphes 3 et 4, de la directive habitats, qui, conformément à l'article 7 de celle-ci, s'applique également aux zones de protection des oiseaux, énonce les règles d'évaluation et d'autorisation des plans et projets susceptibles d'avoir une incidence importante sur ces zones protégées:

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

4. Si, en dépit de conclusions négatives de l'évaluation des incidences sur le site et en l'absence de solutions alternatives, un plan ou projet doit néanmoins être réalisé pour des raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique, l'État membre prend toute mesure compensatoire nécessaire pour assurer que la cohérence globale de Natura 2000 est protégée. […]»

8 — JO L 156, p. 17.

9 — Directive telle que modifiée par la directive 2006/105/CE du Conseil, du 20 novembre 2006 (JO L 363, p. 368, ci-après la «directive habitats»).

10 — JO L 103, p. 1, telle que modifiée par la directive 2006/105.

F — *Le droit belge*

17. Il ressort des indications fournies par la juridiction de renvoi que la Région wallonne a adopté le 15 février 2007 un arrêté modifiant le livre II du code de l'environnement constituant le code de l'eau en ce qui concerne la gestion durable de l'azote en agriculture[11]. Cet arrêté est le programme d'action que la Région wallonne a adopté en exécution de l'article 5 de la directive nitrates.

III — La procédure au principal et les questions préjudicielles

18. Les organisations de protection de l'environnement Terre wallonne ASBL et Inter-Environnement Wallonie ASBL ont introduit un recours contre l'arrêté litigieux de la Région wallonne devant le Conseil d'État. Elles font notamment grief à la Région wallonne de n'avoir pas procédé à une évaluation des incidences sur l'environnement comme l'exigeait la directive ESE.

11 — *Moniteur belge* du 7 mars 2007, p. 11118, ci-après l'«arrêté litigieux de la Région wallonne».

19. C'est la raison pour laquelle le Conseil d'État a adressé les questions suivantes à la Cour:

1) Le programme de gestion de l'azote portant sur les zones vulnérables désignées dont l'établissement est prescrit à l'article 5, paragraphe 1, de la directive nitrates est-il un plan ou un programme visé à l'article 3, paragraphe 2, sous a), de la directive ESE qui est élaboré pour les secteurs de l'agriculture, de la sylviculture, de la pêche, de l'énergie, de l'industrie, des transports, de la gestion des déchets, de la gestion de l'eau, des télécommunications, du tourisme, de l'aménagement du territoire urbain et rural ou l'affectation des sols et [qui définit] le cadre dans lequel la mise en œuvre de projets énumérés aux annexes I et II de la directive EIE pourra être autorisée à l'avenir?

2) Le programme de gestion de l'azote portant sur les zones vulnérables désignées dont l'établissement est prescrit à l'article 5, paragraphe 1, de la directive nitrates est-il un plan ou un programme visé à l'article 3, paragraphe 2, sous b), de la directive ESE pour lequel, étant donné les incidences qu'il est susceptible d'avoir sur des sites, une évaluation est requise en vertu des articles 6 et 7 de la directive habitats, en particulier quand le programme de gestion de l'azote en question s'applique à toutes les zones vulnérables désignées de la Région wallonne?

3) Le programme de gestion de l'azote portant sur les zones vulnérables désignées dont l'établissement est prescrit à l'article 5, paragraphe 1, de la directive nitrates est-il un plan ou un programme autre que ceux qui sont visés à l'article 3, paragraphe 2, de la directive ESE, qui définit le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets pourra être autorisée à l'avenir, pour lesquels les États membres doivent déterminer, en vertu de l'article 3, paragraphe 4, s'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, conformément au paragraphe 5?

20. Ont présenté des observations écrites à la Cour Inter-Environnement Wallonie ASBL et la Région wallonne ainsi que le Royaume de Belgique, la République tchèque et la Commission. À l'exception de la République tchèque, ils ont également participé à l'audience du 21 janvier 2010.

IV — Appréciation juridique

21. Les questions du Conseil d'État portent sur trois cas dans lesquels les plans et programmes doivent être soumis à une évaluation des incidences sur l'environnement conformément à l'article 3 de la directive ESE. Il s'agit des plans et programmes:

— qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets visés par la directive EIE pourra être autorisée [article 3, paragraphe 2, sous a), de la directive ESE; voir section B];

— pour lesquels la directive habitats exige une évaluation en raison des incidences qu'ils sont susceptibles d'avoir sur les sites protégés [article 3, paragraphe 2, sous b), de la directive ESE; voir section C] ou

— qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des autres projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement pourra être autorisée [article 3, paragraphes 4 et 5, de la directive ESE; voir section D].

22. Pour chacune de ces catégories, il faudra tout d'abord déterminer si les programmes d'action au sens de l'article 5 de la directive nitrates sont ou ne sont pas des plans ou des programmes au sens de la directive ESE (voir section A, 1.) et s'il est nécessaire d'examiner de manière abstraite si les programmes d'action sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement (voir section A, 2.).

A — *Remarques liminaires*

1. Sur les notions de plan et de programme

23. Le Royaume de Belgique soutient que l'arrêté litigieux de la Région wallonne est une réglementation légale et qu'il ne s'agit donc pas d'un plan ou d'un programme au sens de la directive ESE. Il fonde sa thèse sur la prémisse correcte qu'un programme d'action au sens de l'article 5 de la directive nitrates et, partant, l'arrêté litigieux de la Région wallonne également contiennent des règles qui pourraient aussi être inscrites dans des lois. Quand on analyse le sens des mots isolément, il paraît plausible de comprendre les notions de plan et de programme en ce sens qu'elles excluent les lois. Les plans et programmes énonceraient ainsi des intentions nécessitant une mise en œuvre ultérieure, mais pas des règles d'application immédiate.

24. Le législateur n'a cependant pas suivi cette approche restrictive, comme le choix de l'appellation «programme» le montre déjà, pour les programmes d'action visés à l'article 5 de la directive nitrates, et donc pour l'arrêté litigieux de la Région wallonne. La directive 2003/35 [voir titre a) ci-dessous] confirme que cette appellation n'a pas dans la directive nitrates un contenu différent de celui qu'elle a dans la directive ESE. Pour le surplus, cependant, les objectifs de la directive ESE [voir titre b) plus bas] et son contexte systématique [voir titre c) plus bas] ainsi que le protocole sur l'évaluation stratégique environnementale convenu dans un but analogue à celui de la directive ESE [voir titre d) plus bas] engagent à ne pas exclure d'emblée les mesures législatives du champ d'application de la directive ESE.

a) Sur la directive 2003/35

25. Le principal argument incitant à considérer les programmes d'action visés à l'article 5 de la directive nitrates comme étant des plans ou programmes au sens de la directive ESE résulte d'une autre directive, à savoir la directive 2003/35, à laquelle la juridiction de renvoi s'est déjà référée. Cette directive porte notamment sur la participation du public à l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement.

26. L'article 2, paragraphe 2, et l'annexe I, sous c), de la directive 2003/35 mentionnent expressément les programmes d'action visés à l'article 5 de la directive nitrates comme étant des plans et programmes.

27. C'est parce qu'il avait conscience que la directive ESE vise elle aussi les plans et programmes que le législateur a énoncé les règles de conflit de ces deux directives à l'article 2, paragraphe 5, de la directive 2003/35. La directive 2003/35 ne prévoit la participation

du public que lorsque le plan ou programme concerné n'a pas été soumis à une évaluation conformément à la directive ESE.

28. Il serait contradictoire que, dans la directive 2003/35, le législateur désigne expressément les programmes d'action comme étant des plans et programmes, et qu'il prévoie même la possibilité d'une évaluation en vertu de la directive ESE, mais que les programmes d'action ne puissent pas être des plans ou programmes au sens de la directive ESE parce qu'ils doivent comporter des règles légales.

b) Sur les objectifs de la directive ESE

29. Inclure les mesures législatives est d'ailleurs conforme aux objectifs de la directive ESE. Aux termes de son article 1er, la directive ESE a pour objet d'assurer un niveau élevé de protection de l'environnement et de contribuer à l'intégration de considérations environnementales dans l'élaboration et l'adoption de plans et de programmes en prévoyant que certains plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement soient soumis à une évaluation environnementale.

30. L'interprétation des deux notions de plan et de projet devrait donc garantir que les mesures susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement soient soumises à une évaluation de celles-ci. Comme pour la directive EIE[12], il paraît dès lors judicieux de porter prioritairement l'attention sur le point de savoir si les mesures concernées sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement. Les réglementations légales peuvent avoir de telles incidences, en particulier lorsqu'elles permettent de polluer l'environnement.

31. L'historique de la directive ESE fait ressortir l'objectif spécifique qu'elle poursuit au moyen de l'évaluation des plans et programmes. En effet, elle complète la directive EIE, qui l'a précédée de plus de dix ans et qui avait pour objet la prise en considération des incidences écologiques lors de la procédure d'autorisation des projets.

32. L'application de la directive EIE a démontré qu'au moment de l'évaluation de projets, des incidences notables sur l'environnement avaient d'ores et déjà été établies sur la base de mesures de planification antérieures[13]. C'est la raison pour laquelle, s'il est possible de les étudier dans le cadre de l'évaluation des incidences sur l'environnement, il n'est plus

12 — Voir, notamment, arrêts du 24 octobre 1996, Kraaijeveld e.a. (C-72/95, Rec. p. I-5403, points 32 et 39); du 16 septembre 1999, WWF e.a. (C-435/97, Rec. p. I-5613, point 40); du 19 septembre 2000, Linster (C-287/98, Rec. p. I-6917, point 52); du 28 février 2008, Abraham e.a. (C-2/07, Rec. p. I-1197, point 32), ainsi que du 25 juillet 2008, Ecologistas en Acción-CODA (C-142/07, Rec. p. I-6097, point 33).

13 — Proposition de directive du Conseil relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement [COM(96) 511 final, p. 6].

possible d'en tenir entièrement compte lors de l'autorisation du projet. Il est dès lors plus avisé d'examiner de telles incidences écologiques dès le stade des mesures préparatoires et d'en tenir compte dans ce contexte.

33. Par exemple, un plan d'itinéraire abstrait peut établir qu'une route doit être construite dans un corridor déterminé, de sorte qu'au moment de l'autorisation ultérieure du projet concret de construction de la route, il est possible que le point de savoir s'il existe, en dehors de ce corridor, des itinéraires de remplacement qui entraîneraient des incidences moindres sur l'environnement ne soit plus examiné. C'est pourquoi, il convient d'examiner dès la fixation du corridor quelles incidences la délimitation de l'itinéraire a sur l'environnement et si des itinéraires de rechange peuvent être pris en considération.

34. Les conditions préalables à l'autorisation d'un projet qui sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement peuvent être de différentes natures. Les plans qui se rapportent à un secteur déterminé peuvent fixer de manière plus ou moins précise où certains projets doivent être exécutés. Des mesures établissant la manière d'exécuter les projets peuvent toutefois, elles aussi, avoir des incidences notables sur l'environnement. C'est ainsi qu'une réglementation (fictive) qui permettrait de détourner les effluents animaux non épurés directement des installations d'élevage intensif vers des eaux naturelles aurait des incidences notables sur l'environnement.

35. C'est la raison pour laquelle il n'est possible de tenir entièrement compte des incidences notables sur l'environnement que si elles ont été analysées pour toutes les mesures préparatoires qui peuvent avoir pour effet que des projets exécutés ultérieurement ont de telles incidences. En ce sens, les notions de plan et de programme doivent être interprétées d'une manière suffisamment large pour y inclure également des réglementations légales.

c) Sur la cohérence systématique des notions de plan et de programme à l'intérieur de la directive ESE

36. Les règles énoncées dans la directive ESE confirment cette interprétation des notions de plan et de programme.

37. L'article 2, sous a), de la directive ESE dispose qu'aux fins de cette directive, on entend par «plans et programmes» les plans et programmes, y compris ceux qui sont cofinancés par la Communauté, ainsi que leurs modifications, qui sont élaborés ou adoptés par une autorité au niveau national, régional ou local

ou élaborés par une autorité en vue de leur adoption par le Parlement ou par le gouvernement, par le biais d'une procédure législative, et qui sont exigés par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives.

38. Cette disposition ne définit donc pas la paire de concepts, mais se contente de la qualifier. L'expression «plans et programmes» au sens de la directive ESE désigne les plans et programmes qui remplissent certaines conditions (supplémentaires).

39. Il apparaît clairement de la première de ces conditions que le processus législatif au cours duquel l'arrêté de la Région wallonne a été adopté ne fait pas obstacle à une application de la directive ESE. En effet, le premier tiret de cet article prévoit explicitement que les plans et programmes peuvent être élaborés par la voie d'une procédure législative, ce qui plaide en outre en faveur de la thèse suivant laquelle des mesures qui sont de nature législative en raison de leur contenu également peuvent elles aussi être des plans ou des programmes.

40. C'est à bon escient qu'Inter-Environnement Wallonie ASBL relève dans ce contexte une différence par rapport à la directive EIE. L'article 1er, paragraphe 5, de la directive EIE exclut expressément les mesures législatives de son champ d'application[14]. La directive ESE ne contient pas une telle exclusion bien qu'elle touche à l'intention législative avec une vraisemblance bien plus grande que la directive EIE.

41. La deuxième condition préalable est de nature à rassurer le Royaume de Belgique qui craint que toutes les lois, quelles qu'elles soient, devraient alors faire l'objet d'une évaluation de leurs incidences sur l'environnement. Une obligation globale d'évaluer les incidences que les lois sont susceptibles d'avoir sur l'environnement est déjà exclue en raison du fait que, conformément à l'article 2, sous a), deuxième tiret, de la directive ESE, celle-ci ne vise que les plans et projets qui *doivent* être établis sur la base de dispositions législatives, réglementaires ou administratives. La décision politique libre sur les projets législatifs n'est dès lors pas soumise à l'obligation d'évaluation.

42. Cette restriction ne soustrait cependant pas le programme d'action de la Région wallonne au champ d'application de l'obligation de procéder à une évaluation des incidences sur l'environnement puisqu'il repose sur une obligation réglementaire, à savoir l'article 5 de la directive nitrates. Il doit contenir des mesures qui sont impérativement prescrites par les annexes de cette directive, comme, par exemple, les règles concernant l'épandage de

14 — Voir, à ce sujet, arrêts WWF e.a. (déjà cités à la note 12, points 55 et suiv.), ainsi que Linster (déjà cité à la note 12, points 41 et suiv.).

certains types de fertilisants (article 5, paragraphe 4, et annexe III, points 1 et 2)[15].

43. Enfin, les règles imposant l'obligation d'évaluation qui sont énoncées à l'article 3, paragraphes 2, sous a), et 4, de la directive ESE plaident elles aussi en faveur d'une inclusion des lois dans les notions de plan et de programme, car il en résulte que les plans et programmes peuvent définir le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets pourra être autorisée. Il ressort de l'annexe II, point 1, premier tiret, de cette directive que ce que le législateur entendait essentiellement par là, c'était la mesure dans laquelle le plan ou le programme concerné définit un cadre pour d'autres projets ou activités en ce qui concerne la localisation, la nature, la taille et les conditions de fonctionnement ou par une allocation de ressources. De par leur qualité, des règles concernant ces questions peuvent être de nature législative.

d) Sur le protocole sur l'évaluation stratégique environnementale

44. Le protocole sur l'évaluation stratégique environnementale[16], qui est une convention internationale passée par l'Union dans le cadre de la Commission économique pour l'Europe des Nations unies (CEE-ONU), montre également que l'évaluation environnementale de mesures législatives n'est pas très éloignée. Conformément à l'article 13, paragraphe 1, du protocole, chaque partie s'efforce de veiller à ce que les préoccupations relatives à l'environnement, y compris celles qui concernent la santé, soient prises en considération et intégrées, ainsi qu'il convient, dans le processus d'élaboration de ses projets de textes politiques ou législatifs qui sont susceptibles d'avoir des effets notables sur l'environnement, y compris sur la santé. Il ne s'agit pas seulement d'inclure l'environnement sous une forme ou sous une autre dans la réflexion, car l'article 13, paragraphe 2, de ce protocole impose à chaque partie de prendre en considération les principes et les éléments pertinents de celui-ci.

45. Certes, cette disposition n'énonce aucune obligation contraignante de soumettre les projets de loi à une évaluation des incidences sur l'environnement, mais les parties contractantes qui ont élaboré le protocole sur l'évaluation stratégique environnementale, à savoir, notamment, l'Union, ont manifestement jugé qu'une telle évaluation était possible et opportune.

e) Résultat intermédiaire

46. En résumé, on retiendra qu'en dépit de leur nature législative, les programmes

15 — Les arrêts du 8 mars 2001, Commission/Luxembourg (C-266/00, Rec. p. I-2073); du 2 octobre 2003, Commission/Pays-Bas (C-322/00, Rec. p. I-11267), et du 22 septembre 2005, Commission/Belgique (C-221/03, Rec. p. I-8307), qui portent sur la transposition insuffisante de la directive nitrates, illustrent le caractère légal des programmes d'action.

16 — Voir point 9 des présentes conclusions.

d'action adoptés en application de l'article 5 de la directive nitrates sont des plans ou programmes au sens de la directive ESE.

2. Sur la possibilité d'incidences notables sur l'environnement

47. La Commission considère que l'obligation de procéder à une évaluation des incidences sur l'environnement conformément à l'article 3, paragraphe 1, de la directive ESE implique en tout cas que le plan ou le programme concerné soit susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement. L'article 3, paragraphe 1, de la directive ESE pourrait effectivement être compris de telle manière que la possibilité d'incidences notables sur l'environnement est toujours une condition distincte de l'obligation de procéder à l'évaluation. Une telle interprétation serait conforme à l'objet de la directive tel qu'il apparaît à son article 1er, conformément auquel il s'agit de soumettre à une évaluation environnementale les plans et les programmes qui sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

48. Néanmoins, si l'on examine une à une les règles de l'obligation d'évaluation, on s'aperçoit qu'elles concrétisent la possibilité d'incidences notables sur l'environnement de telle manière qu'une évaluation distincte de cette possibilité n'est pas nécessaire[17].

49. L'article 3 de la directive ESE l'exprime clairement lorsqu'il dispose qu'une évaluation environnementale doit être effectuée pour tous les plans et programmes qui correspondent aux critères énumérés au point a) ou b) de cette disposition. Exiger en outre qu'ils comportent la possibilité d'incidences notables sur l'environnement ne serait pas compatible avec cette disposition.

50. Le deuxième cas d'obligation d'évaluation, qui est prévu à l'article 3, paragraphe 2, sous b), de la directive ESE, concrétise la condition préalable d'incidences notables sur l'environnement. Il s'agit d'une forme spécifique de la possibilité d'incidences notables sur l'environnement, à savoir qu'il convient de déterminer s'il est nécessaire de procéder à une évaluation des incidences conformément à l'article 6 de la directive habitats. Une telle évaluation des plans et projets est obligatoire lorsque aucun élément objectif ne permet d'exclure qu'individuellement ou en conjugaison avec d'autres plans ou projets, le plan ou projet en cause affecte de manière

17 — C'est probablement dans ce sens-là qu'il faut comprendre également le «vade-mecum de la Commission, transposition de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement» (nº 3.21), vade-mecum élaboré par des représentants des États membres et de la Direction générale Environnement de la Commission.

significative le site qu'il s'agit de conserver[18]. Ce dont il s'agit, ce n'est pas de la menace pour l'environnement considérée de manière abstraite, mais bien des objectifs de conservation fixés pour chaque zone concernée[19]. Vérifier une fois encore sur la base d'un autre critère si des incidences notables sur l'environnement sont possibles n'aurait dès lors aucun sens.

51. Les obligations de procéder à une évaluation faites par l'article 3, paragraphes 3 et 4, de la directive ESE, en revanche, renoncent à une forme spécifique de cette condition préalable. Par contre, elles présupposent expressément la possibilité d'incidences notables sur l'environnement. Dans ces cas-là, la thèse de la Commission reviendrait à un double contrôle de ce critère.

52. À lui seul, l'article 3, paragraphe 2, sous a), de la directive ESE ne contient pas de condition préalable qui rendrait manifestement nécessaire un contrôle de la possibilité d'incidences notables sur l'environnement. Cependant, cette différence par rapport aux autres obligations d'évaluation montre précisément que, dans ce cas-là, le législateur n'a pas posé en prémisse une évaluation distincte de la possibilité d'incidences notables sur l'environnement. Il est au contraire parti de l'idée que, dans le cas des plans et programmes visés à l'article 3, paragraphe 2, sous a), de cette directive, il faut en tout cas s'attendre à de telles incidences.

53. Il a d'ailleurs utilisé cette technique réglementaire dans la directive EIE également. Les projets visés à l'article 4, paragraphe 1, et à l'annexe I de celle-ci doivent en tout cas être soumis à une évaluation de leurs incidences sur l'environnement alors que les projets visés à l'annexe II de cette directive ne doivent l'être que lorsqu'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement[20].

54. Il n'est dès lors pas nécessaire de procéder à une évaluation distincte de la possibilité d'incidences notables sur l'environnement.

B — *Sur la première question*

55. Le Conseil d'État a formulé sa première question afin de s'entendre préciser si, conformément à l'article 3, paragraphe 2, sous a), de la directive ESE, le programme d'action de la Région wallonne doit être soumis à une évaluation environnementale. Conformément à cette disposition, et sous réserve de son para-

18 — Arrêts du 7 septembre 2004, Waddenvereniging et Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, Rec. p. I-7405, point 45), ainsi que du 13 décembre 2007, Commission/Irlande (C-418/04, Rec. p. I-10947, point 238).

19 — Arrêt Commission/Irlande (déjà cité à la note 18, point 259).

20 — Voir arrêts cités à la note 12.

graphe 3, une telle évaluation est effectuée pour tous les plans et programmes qui sont élaborés pour les secteurs de l'agriculture, de la sylviculture, de la pêche, de l'énergie, de l'industrie, des transports, de la gestion des déchets, de la gestion de l'eau, des télécommunications, du tourisme, de l'aménagement du territoire urbain et rural ou de l'affectation des sols et qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets énumérés aux annexes I et II de la directive EIE pourra être autorisée à l'avenir.

56. Il est incontestable que l'arrêté de la Région wallonne a été élaboré dans le secteur agricole, car il concerne la gestion de l'azote dans l'agriculture. Il concerne également la gestion de l'eau puisqu'il entend protéger la qualité des eaux. Il est enfin manifeste que le programme d'action ne relève pas de la clause de minimis qui est énoncée à l'article 3, paragraphe 3, de la directive ESE.

57. Les parties sont néanmoins divisées sur le point de savoir si l'arrêté définit le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets énumérés aux annexes I et II de la directive EIE pourra être autorisée à l'avenir.

58. Le Royaume de Belgique estime en particulier qu'un programme concernant l'épandage d'engrais n'est pas un projet dont la compatibilité avec la protection de l'environnement doit être évaluée. Le Conseil d'État, en revanche, estime qu'il est possible que cet arrêté définisse le cadre dans lequel la mise en œuvre de projets d'installations d'élevage intensif visées à l'annexe I, point 17, ou à l'annexe II, point 1, sous e), de la directive EIE et de projets d'affectation de terres incultes ou d'étendues semi-naturelles à l'exploitation agricole intensive visés à l'annexe II, point 1, sous b), de cette directive peut être autorisée.

59. Un programme d'action au sens de l'article 5 de la directive nitrates a incontestablement de l'importance pour de tels projets puisque l'élevage produit des effluents, c'est-à-dire des engrais organiques azotés, qui doivent être éliminés et que ceux-ci peuvent être utilisés lorsque des terres incultes ou des étendues semi-naturelles sont affectées à l'exploitation agricole intensive. Il convient néanmoins de se demander si cette importance suffit pour définir un cadre dans lequel la mise en œuvre de pareils projets peut être autorisée à l'avenir.

1. Sur la notion de cadre

60. La notion de cadre doit tenir compte de l'objectif qui tend à ce que les incidences écologiques de toute décision qui contient les conditions de l'autorisation ultérieures de projets soient déjà prises en considération dans le contexte de cette décision[21].

21 — Voir points 29 et suiv. des présentes conclusions.

61. La mesure dans laquelle les exigences de plans et de programmes doivent influencer les projets individuels pour que l'on puisse considérer qu'elles définissent un cadre manque toutefois de clarté.

62. Au cours de la procédure législative, le Royaume des Pays-Bas et la République d'Autriche ont proposé que l'on précise que le cadre doit établir la localisation, la nature ou la taille des projets qui doivent faire l'objet d'une évaluation de leur compatibilité avec la protection de l'environnement[22]. Il aurait donc fallu des exigences exhaustives très spécifiques pour déclencher une évaluation environnementale. Cette proposition n'ayant pas abouti, la notion de cadre ne se limite pas à ces précisions concernant la situation, la nature ou la taille du projet.

63. C'est également une interprétation stricte de la notion de cadre qui est à la base de la position de la République tchèque conformément à laquelle certains projets doivent explicitement ou implicitement faire partie de l'objet du plan ou du programme.

64. Les plans et projets peuvent cependant influencer l'autorisation de projets particuliers de diverses manières et avoir ainsi un impact sur la prise en considération appropriée des incidences sur l'environnement. La directive ESE pose donc en prémisse une notion très large du cadre.

65. Cela ressort de façon particulièrement claire d'un critère dont les États membres tiennent compte lorsqu'ils évaluent l'ampleur probable des incidences que les plans et programmes peuvent avoir sur l'environnement conformément à l'article 3, paragraphe 5. En effet, ils doivent tenir compte de la mesure dans laquelle le plan ou programme concerné définit un cadre pour d'autres projets ou activités en ce qui concerne la localisation, la nature, la taille et les conditions de fonctionnement ou par une allocation[23] de ressources (annexe II, point 1, premier tiret). La notion de cadre est donc d'interprétation souple. Elle n'exige aucune règle exhaustive, mais comprend également des formes d'influence qui laissent encore une certaine liberté dans l'élaboration.

66. Contrairement à ce que considère le Royaume de Belgique, l'énumération des différentes caractéristiques à l'annexe II, point 1, premier tiret, ne doit pas être considérée comme une énumération cumulative, en tout cas pas en ce sens que le cadre devrait les concerner toutes. Pour apprécier l'ampleur des incidences sur l'environnement, toutes les caractéristiques énumérées dans les cinq tirets de l'annexe II, point 1, ne doivent, en effet, être prises en considération que «notamment». Si la liste globale

22 — Document du Conseil 12967/99 du 17 novembre 1999, note 10: «by determining their location, nature or size».

23 — Note sans objet dans la version française.

n'est pas exhaustive, alors les listes partielles ne peuvent pas non plus élever le niveau de cette exigence. De surcroît, une telle applicabilité cumulative des caractéristiques individuelles serait incompatible avec l'utilisation de la notion de mesure à l'annexe II, point 1, de cette directive. Cette formulation implique que les différentes caractéristiques peuvent être concernées avec une intensité diverse, c'est-à-dire qu'elles peuvent très bien ne pas l'être. Cela seul correspond à l'objectif qui vise à soumettre à une évaluation environnementale toutes les décisions préparatoires qui précèdent l'approbation d'un projet lorsqu'elles sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

67. En résumé, il y a lieu de constater qu'un plan ou un programme définit un cadre dans la mesure où sont prises des décisions qui influencent l'éventuelle autorisation ultérieure de projets, en particulier en ce qui concerne la localisation, la nature, la taille et les conditions de fonctionnement ou encore l'allocation de ressources.

2. Application aux programmes d'action

68. Il faut ainsi examiner si les conditions préalables d'un programme d'action adopté en application de l'article 5 de la directive nitrates sont susceptibles d'influencer l'autorisation de projets d'élevage intensif visés à l'annexe I, point 17, ou à l'annexe II, point 1, sous e), de la directive EIE ou l'autorisation de projets d'affectation de terres incultes ou d'étendues semi-naturelles à l'exploitation agricole intensive au sens de l'annexe II, point 1, sous b).

69. Le Royaume de Belgique estime que ce n'est pas le cas parce que le contenu des programmes d'action est déterminé par la directive nitrates. Cette objection pourrait prospérer si la directive nitrates ne laissait aux États membres aucune marge d'appréciation dans l'élaboration de leurs programmes d'action. Si tel était le cas, le programme d'action ne fournirait que le cadre défini par la directive nitrates. Une évaluation environnementale ne peut plus influencer la transposition de telles conditions impératives imposées par la directive, mais elle devrait précéder l'adoption de cette dernière.

70. Comme la Commission le souligne cependant, la directive nitrates laisse certaines latitudes aux États membres, notamment lorsqu'il s'agit d'interdire les épandages d'engrais durant certaines périodes. L'évaluation environnementale peut contribuer à une utilisation optimale de ces marges d'appréciation en ce qu'elle améliore les informations concernant les incidences écologiques des différentes solutions disponibles.

71. De surcroît, il n'est pas suffisant dans tous les cas que les États membres limitent les programmes d'action aux indications spécifiques de la directive nitrates. L'article 5, paragraphe 5, de cette directive leur impose au contraire de prendre toutes les mesures supplémentaires ou actions renforcées qu'ils estiment nécessaires s'il s'avère, dès le début ou à la lumière de l'expérience acquise lors de la mise en œuvre des programmes d'action, que les mesures visées par la directive nitrates ne seront pas suffisantes pour réduire la pollution des eaux provoquée ou induite par les nitrates à partir de sources agricoles ou pour prévenir toute nouvelle pollution de ce type. L'évaluation environnementale peut faire apparaître la nécessité de pareilles mesures.

72. Enfin, l'article 176 CE (devenu article 193 TFUE) laisse aux États membres la liberté d'adopter des mesures renforcées lorsqu'ils élaborent leurs programmes d'action.

73. Les exigences que la directive nitrates pose en matière de programmes d'action n'excluent donc pas que ceux-ci définissent un cadre dans lequel la mise en œuvre de projets peut être autorisée.

74. La Région wallonne expose que, conformément au droit national applicable, l'épandage de produits fertilisants n'a rien à voir avec l'autorisation des projets d'élevage intensif. Il s'agirait de procédures administratives distinctes indépendantes l'une de l'autre. Le programme d'action ne serait dès lors pas susceptible d'influencer les projets d'élevage intensif.

75. Cet argument ne me convainc pas.

76. Un programme d'action doit empêcher que l'agriculture utilise plus d'azote que les plantes ne peuvent en absorber parce que les excédents d'azote polluent les eaux. Il régit dès lors, en premier lieu, les épandages de produits fertilisants azotés, en particulier les quantités autorisées et les périodes durant lesquelles ils peuvent être épandus ainsi que la manière dont ils peuvent l'être. Dans le même temps, les programmes d'action exigent toutefois que les entreprises agricoles disposent de capacités appropriées suffisantes pour stocker les effluents produits au cours d'une période durant laquelle leur épandage sur les champs est interdit.

77. La directive nitrates requiert déjà qu'en ce qui concerne les conditions d'exploitation, les programmes d'action définissent un cadre dans lequel la mise en œuvre des projets d'affectation de terres incultes ou d'étendues semi-naturelles à l'exploitation agricole intensive puisse être autorisée. Ce cadre résulte directement des règles d'utilisation des produits fertilisants azotés qui doivent être observées lors de l'utilisation de ces surfaces.

78. Il y a lieu en outre de supposer qu'à tout le moins, les règles concernant les capacités de stockage auront une incidence sur l'autorisation des projets d'élevage intensif, y compris dans régime mis en place par la Région wallonne également, car les installations protégées doivent comporter des capacités de stockage suffisantes. Mais, en fin de compte, ce n'est pas de cela qu'il s'agit.

79. En effet, il résulte déjà des dispositions du droit de l'Union que les programmes d'action définissent un cadre pour l'autorisation de pareils projets. Aux conditions minimums d'influence posées par la directive EIE s'ajoutent des contraintes plus strictes encore qui, pour une partie des types de projets concernés, résultent de la directive 96/61/CE du Conseil, du 24 septembre 1996, relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution[24].

80. Conformément à l'article 8 de la directive EIE, les informations recueillies au cours de l'évaluation des incidences sur l'environnement à laquelle un projet a obligatoirement été soumis doivent être prises en considération dans le cadre de la procédure d'autorisation de ce projet. Les projets visés à son annexe I, à savoir les projets de création d'installations d'élevage intensif visés au point 17 de cette annexe, doivent en tout cas obligatoirement être soumis à une évaluation. Dans le cadre de celle-ci, il ne suffit pas de tenir compte uniquement des incidences immédiates des travaux envisagés, mais également des incidences sur l'environnement susceptibles d'être provoquées par l'utilisation et l'exploitation des ouvrages issus de ces travaux[25]. Cela inclut en particulier les incidences que les installations d'élevage intensif ont sur la qualité de l'eau[26]. Pour autoriser la création d'installations d'élevage intensif, il faut donc également s'assurer que les effluents produits peuvent être stockés et éliminés de manière appropriée.

81. Dans le cadre de cette prise en considération, le cadre défini par le programme d'action a, au minimum, pour effet que l'installation doit pouvoir être exploitée en conformité avec les dispositions du programme. Dans le même temps, l'autorisation ne peut cependant guère être refusée pour des motifs de pollution des eaux par du nitrate d'origine agricole lorsque le projet répond aux prescriptions du programme. Certaines solutions de rechange (préjudiciables à l'environnement au regard de l'objectif du programme

24 — JO L 257, p. 26, telle que modifiée par le règlement (CE) nº 166/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 18 janvier 2006 (JO L 33, p. 1, ci-après la «directive PRIP»). La directive 96/61 a entre-temps été 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 (version codifiée) (JO L 24, p. 8).

25 — Voir arrêts Abraham e.a. (déjà cité à la note 12, point 43), ainsi que Ecologistas en Acción-CODA (déjà cité à la note 12, point 39).

26 — Voir arrêt du 8 septembre 2005, Commission/Espagne (C-121/03, Rec. p. I-7569, point 88).

d'action) sont ainsi exclues et d'autres (qui, le cas échéant, protègent davantage les eaux) ne doivent pas être examinées ni prises en considération. Concrètement, ceci ne concerne pas les conditions d'exploitation, mais peut avoir des incidences sur la localisation. La création d'installations d'élevage intensif ne devrait être autorisée que pour autant que celles-ci sont établies à des endroits offrant des surfaces suffisantes pour l'épandage des effluents animaux.

82. L'effet d'encadrement des programmes d'action pour certaines installations d'élevage intensif est même encore renforcé par une autre directive, à savoir la directive PRIP. Cette directive concerne les mêmes types d'installations que ceux qui sont visés à l'annexe I, point 17, de la directive EIE, mais elle abaisse les valeurs seuils (voir annexe I, point 6.6, de la directive PRIP) de manière à couvrir davantage d'installations. Conformément à l'article 9, paragraphe 1, et à l'article 3, sous a) et b), de la directive PRIP, l'autorisation d'une installation de ce type doit garantir qu'elle sera exploitée de manière à ce que toutes les mesures de prévention appropriées soient prises contre les pollutions et à ce qu'aucune pollution importante ne soit causée. L'épandage des effluents animaux produits est imputable à l'exploitation de ces installations. Le programme d'action ne doit donc pas seulement être pris en considération dans ce cadre, mais il doit aussi être impérativement respecté.

83. Les programmes d'action définissent ainsi un cadre dans lequel peut être autorisée la création d'installations d'élevage intensif visées à l'annexe I, point 6.6, de la directive PRIP qui relèvent de l'annexe I, point 17, ou de l'annexe II, point 1, sous e), de la directive EIE.

84. C'est la raison pour laquelle il convient de répondre à la première question que les programmes d'action adoptés sur le pied de l'article 5 de la directive nitrates doivent être soumis à une évaluation environnementale conformément à l'article 3, paragraphe 2, sous a), de la directive ESE.

C — *Sur la deuxième question*

85. Étant donné que l'article 3, paragraphe 2, sous a), de la directive ESE impose déjà d'évaluer les incidences que les programmes d'action sont susceptibles d'avoir sur l'environnement, il n'est plus déterminant pour l'issue du litige au principal de savoir si le point b) de cette même disposition impose lui aussi une évaluation [27]. C'est la raison pour laquelle je ne répondrai à cette deuxième question qu'à titre subsidiaire.

27 — En pratique, il faudra cependant, même pour une évaluation effectuée en application de l'article 3, paragraphe 2, sous a), de la directive ESE, tenir compte du point de savoir si la mesure affecte des zones de protection parce qu'il faudra éventuellement appliquer d'autres critères aux incidences susceptibles de les affecter. Le mode d'évaluation ne fait toutefois pas l'objet de la présente procédure.

86. Le Conseil d'État a posé cette question afin de s'entendre préciser si les incidences que les programmes d'action sont susceptibles d'avoir sur des zones protégées au sens de la directive habitats ou de la directive oiseaux doivent faire l'objet d'une évaluation.

87. L'article 3, paragraphe 2, sous b), de la directive ESE prévoit qu'une évaluation environnementale soit effectuée pour tous les plans et programmes pour lesquels une évaluation doit être effectuée conformément aux articles 6 et 7 de la directive habitats en raison des incidences qu'ils sont susceptibles d'avoir sur des sites protégés. Conformément à ces dispositions, tout plan ou projet non directement lié ou nécessaire à la gestion du site, mais susceptible d'affecter ce site de manière significative, individuellement ou en conjugaison avec d'autres plans et projets, fait l'objet d'une évaluation appropriée de ses incidences sur le site eu égard aux objectifs de conservation de celui-ci.

88. Les programmes d'action adoptés en application de l'article 5 de la directive nitrates ne sont ni directement liés ni nécessaires à la gestion de sites protégés conformément aux dispositions combinées de la directive habitats et de la directive sur la protection des oiseaux. Une évaluation des incidences est dès lors obligatoire lorsqu'un programme d'action est susceptible d'avoir des incidences notables sur des zones de conservation individuellement ou en combinaison avec d'autres plans et projets.

89. Il faudra ainsi examiner s'il existe une probabilité ou un risque que la mesure en cause affecte le site concerné de manière significative[28]. Compte tenu, en particulier, du principe de précaution, un tel risque existe dès lors qu'il ne peut être exclu, sur la base d'éléments objectifs, que le plan ou projet en question affecte le site concerné de manière significative[29].

90. En ce qui concerne les mesures relatives à l'aménagement du territoire, l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats exige dès lors une évaluation lorsque ces mesures peuvent avoir une influence décisive sur l'autorisation de projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur les sites de conservation concernés[30]. Les plans ou projets dépassent cependant le stade d'une réflexion administrative préliminaire et ils comportent un degré de précision tel qu'une évaluation environnementale de leurs effets s'impose[31].

91. Une obligation d'évaluation fondée sur l'article 3, paragraphe 2, sous b), de la directive ESE devrait en principe concerner les plans ou programmes comportant des projets

28 — Arrêts Waddenvereniging et Vogelbeschermingsvereniging (déjà cité à la note 18, point 43); du 20 octobre 2005, Commission/Royaume-Uni (C-6/04, Rec. p. I-9017, point 54), ainsi que du 4 octobre 2007, Commission/Italie (C-179/06, Rec. p. I-8131, point 34).

29 — Arrêts Waddenvereniging et Vogelbeschermingsvereniging (déjà cité à la note 18, point 44); Commission/Royaume-Uni (déjà cité à la note 28, point 54), et Commission/Irlande (déjà cité à la note 18, point 254).

30 — Arrêt Commission/Royaume-Uni (déjà cité à la note 28, point 55).

31 — Arrêt Commission/Italie (déjà cité à la note 28, point 41).

concrets affectant des zones de conservation déterminées, comme la planification d'un corridor pour la construction d'une route touchant une zone de conservation.

92. En revanche, il ne résulte pas de la directive nitrates qu'un programme d'action adopté en application de son article 5 a forcément une influence sur l'autorisation de projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur des zones de conservation. Le fait qu'un projet soit compatible avec le programme d'action ne fournit, en effet, encore aucune indication sur le point de savoir s'il est licite lorsqu'il est susceptible d'avoir des incidences sur une zone de conservation. C'est la directive habitats qui est déterminante pour en juger.

93. La directive habitats ne permet pas, elle non plus, de voir que des programmes d'action sont importants pour l'autorisation de projets touchant à des zones de conservation. Son article 6, paragraphe 3, deuxième phrase, et paragraphe 4, ne contient que des critères autonomes d'autorisation de plans et projets qui ne sont pas directement liés aux objectifs des programmes d'action.

94. Conformément à l'article 6, paragraphe 3, deuxième phrase, de la directive habitats, les autorités nationales compétentes ne peuvent autoriser un projet qu'après s'être assurées qu'il ne portera pas atteinte à l'intégrité du site concerné. Elles ne pourront acquérir une telle conviction que lorsqu'il ne subsiste aucun doute raisonnable d'un point de vue scientifique quant à l'absence de pareils effets[32]. Le critère qu'il convient d'appliquer à cette fin réside dans les objectifs de conservation du site[33].

95. Lorsque de telles incidences défavorables ne peuvent pas être exclues, une autorisation au titre de l'article 6, paragraphe 4, de la directive habitats ne peut être délivrée qu'en l'absence de solutions de rechange, lorsque ce projet doit être réalisé pour des raisons impératives d'intérêt public majeur et à la condition que l'État membre prenne toutes mesures compensatoires nécessaires pour assurer que la cohérence globale de Natura 2000 soit protégée[34]. Les programmes d'action adoptés en application de l'article 5 de la directive nitrates sont dénués de pertinence à cet égard.

96. On ne saurait néanmoins exclure que des programmes d'action puissent contribuer à une détérioration considérable de sites protégés.

97. Premièrement, un État membre peut inclure dans ses programmes d'action des mesures qui vont au-delà des exigences de

32 — Arrêt Waddenvereniging et Vogelbeschermingsvereniging (déjà cité à la note 18, point 59).

33 — Arrêt Commission/Irlande (déjà cité à la note 18, point 259).

34 — Arrêt Commission/Irlande (déjà cité à la note 18, point 260).

la directive nitrates et qui visent à influencer la possibilité d'autoriser des projets liés à des zones protégées.

98. Deuxièmement, l'objectif de conservation d'un site peut créer, expressément ou implicitement, un lien avec le programme d'action, par exemple lorsqu'il s'agit d'empêcher l'eutrophisation des eaux. Un programme d'action applicable pourrait être considéré comme suffisant pour répondre à cet objectif. Seul un examen des objectifs de conservation des sites protégés concernés par le programme d'action permettra d'établir si un tel lien existe.

99. Troisièmement, d'autres dispositions de droit national peuvent avoir pour effet qu'un programme d'action exerce une influence sur les autorisations au sens des articles 6 et 7 de la directive habitats. S'il peut arriver qu'un tel rattachement soit incompatible avec les exigences que la directive habitats pose en matière d'autorisation des projets, rien ne permet cependant d'exclure que des particuliers se prévalent néanmoins des dispositions nationales correspondantes.

100. C'est aux seules juridictions nationales compétentes qu'il incombera, le cas échéant, de contrôler si un programme d'action, l'objectif de conservation de zones protégées ou d'autres dispositions du droit national peuvent conférer un tel effet à des programmes d'action.

101. Si la Cour décide de statuer sur la deuxième question, je considère donc qu'elle devrait répondre que, conformément à l'article 3, paragraphe 2, sous b), de la directive ESE, un programme d'action adopté en application de l'article 5 de la directive nitrates doit être soumis à une évaluation de ses incidences sur l'environnement lorsqu'il est susceptible de contribuer à une détérioration considérable de zones protégées en raison de ses propres règles, en raison de l'objectif de conservation de zones protégées ou en vertu d'autres dispositions de droit national.

D — *Sur la troisième question*

102. La troisième question porte sur l'obligation de procéder à une évaluation environnementale des plans et programmes conformément à l'article 3, paragraphe 4, de la directive ESE. Aux termes de celui-ci, les États membres déterminent si les plans et programmes, autres que ceux visés à son paragraphe 2, qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets pourra être autorisée à l'avenir, sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

103. Cet article est une disposition résiduelle qui n'entre pas en ligne de compte lorsqu'il existe déjà une obligation d'évaluation. Tel est le cas en l'espèce.

104. Si la Cour devait néanmoins conclure qu'un programme d'action définit bel et bien un cadre pour des projets, mais qu'aucun de ces projets ne figure à l'annexe I ou II de la directive EIE et qu'aucune évaluation des incidences sur l'environnement ne doit être effectuée au titre de l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats, elle devrait alors examiner si le programme d'action est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

105. Le Royaume de Belgique conteste que le programme d'action de la Région wallonne pourrait avoir de telles incidences notables sur l'environnement. Il aurait pour objet de diminuer la pollution des eaux et contribuerait ainsi à une amélioration de l'environnement.

106. Comme je l'ai déjà dit, je considère, qu'en principe, seuls les effets bénéfiques qu'un projet peut avoir sur l'environnement ne sont pas des incidences notables au sens de la directive EIE. Les objectifs de cette directive, en particulier le haut niveau de protection de l'environnement qu'elle poursuit, n'imposent pas d'effectuer une évaluation au seul motif qu'un projet est susceptible d'améliorer considérablement l'état de l'environnement[35].

35 — Voir point 50 des conclusions du 30 avril 2008 dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt Ecologistas en Acción-CODA, précité. Il est possible qu'il faille comprendre également en ce sens l'arrêt, imprécis sur ce point, du 6 novembre 2008, Commission/Allemagne (C-247/06, point 50).

La Cour a toutefois rejeté cette position[36]. Bien d'autres choses encore dans le cadre de la directive ESE engagent à considérer des effets bénéfiques sur l'environnement comme étant notables. Comme Inter-Environnement Wallonie ASBL l'a souligné, en effet, l'annexe I, sous f), note 1, exige explicitement que l'évaluation environnementale inclue également les incidences bénéfiques.

107. Enfin, il n'est pas nécessaire de répondre à cette question en l'espèce puisque les programmes d'action sont susceptibles d'avoir des incidences délétères notables sur l'environnement. S'ils peuvent avoir pour objet d'améliorer la qualité de l'environnement, ils n'ont pas forcément uniquement des effets bénéfiques sur celui-ci. Ils déterminent dans quelle mesure est licite une activité susceptible d'avoir des incidences défavorables sur l'environnement, comme l'utilisation d'engrais azotés dans l'agriculture. Des programmes d'action défectueux pourraient donc avoir des incidences délétères notables sur l'environnement.

108. Les programmes d'action adoptés en application de l'article 5 de la directive nitrates peuvent ainsi avoir des incidences notables sur l'environnement au sens de l'article 3, paragraphe 4, de la directive ESE.

36 — Arrêt Ecologistas en Acción-CODA (déjà cité à la note 12, point 41).

V — Conclusion

109. Je propose donc à la Cour de répondre comme suit aux questions préjudicielles:

«Des programmes d'action adoptés en application de l'article 5 de la directive 91/676/CEE du Conseil, du 12 décembre 1991, concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles, telle que modifiée par le règlement (CE) nº 1882/2003 du Parlement européen et du Conseil, du 29 septembre 2003, doivent être soumis à une évaluation environnementale conformément à l'article 3, paragraphe 2, sous a), de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil, du 27 juin 2001, relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.»