CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M^ME ELEANOR SHARPSTON
présentées le 19 mai 2011 [1]

1. Les décisions relatives aux projets susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement peuvent être adoptées dans le cadre d'une procédure administrative, dans laquelle la participation (directe) du public est assurée par une évaluation des incidences sur l'environnement (ci-après l'«EIE»), ou dans le cadre d'une procédure législative, dans laquelle la participation (indirecte) du public est assurée par l'organe législatif représentatif compétent.

2. Dans ce contexte, la présente série de demandes de décision préjudicielle, introduites par le Conseil d'État (Belgique), porte sur l'interprétation de la réglementation de l'Union européenne relative à l'accès à l'information, à la participation du public au processus décisionnel et à l'accès à la justice en matière d'environnement, et en particulier de la directive 85/337/CEE [2] (ci-après la «directive EIE»), telle que modifiée par la directive 2003/35/CE [3].

3. La directive EIE ne s'applique pas aux projets qui sont adoptés en détail par un acte législatif national spécifique. Dans les présentes affaires, un projet de décision a été adopté dans le cadre d'une procédure administrative, puis ratifié par un décret législatif. Dès lors, la question qui se pose est celle de savoir si un tel processus tombe dans le champ d'application de la directive EIE.

Droit international

4. Le 25 juin 1998, la Communauté européenne, les États membres et 19 autres États ont signé la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (ci-après la «convention d'Aarhus»). Cette convention est entrée en

1 — Langue originale: l'anglais.

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).

3 — Directive du Parlement européen et du Conseil, du 26 mai 2003, prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, et modifiant, en ce qui concerne la participation du public et l'accès à la justice, les directives 85/337 et 96/61/CE du Conseil (JO L 156, p. 17).

vigueur le 30 octobre 2001. Elle a été ratifiée par le Royaume de Belgique le 21 janvier 2003 et a été approuvée, au nom de la Communauté européenne, par la décision 2005/370/CE du Conseil [4].

5. L'article 2 de la convention d'Aarhus définit plusieurs termes. Il exclut notamment de la notion d'«autorité publique» tous les «organes ou institutions agissant dans l'exercice de pouvoirs judiciaires ou législatifs».

6. L'article 6 est intitulé «Participation du public aux décisions relatives à des activités particulières». Il impose essentiellement l'adoption de dispositions visant à assurer l'information et la participation du public concerné par les activités proposées, de manière efficace et en temps voulu, à toutes les étapes pertinentes de n'importe quelle procédure d'autorisation concernant les activités spécifiquement énumérées à l'annexe I ou d'autres activités pouvant avoir un effet important sur l'environnement. Les activités énumérées à l'annexe I comprennent la «[c]onstruction de voies pour le trafic ferroviaire à grande distance ainsi que d'aéroports dotés d'une piste de décollage et d'atterrissage principale d'une longueur d'au moins 2 100 m».

7. L'article 9 est intitulé «Accès à la justice». Il dispose:

«1. Chaque partie veille, dans le cadre de sa législation nationale, à ce que toute personne qui estime que la demande d'informations qu'elle a présentée en application de l'article 4 a été ignorée, rejetée abusivement, en totalité ou en partie, ou insuffisamment prise en compte ou qu'elle n'a pas été traitée conformément aux dispositions de cet article, ait la possibilité de former un recours devant une instance judiciaire ou un autre organe indépendant et impartial établi par la loi.

Dans les cas où une partie prévoit un tel recours devant une instance judiciaire, elle veille à ce que la personne concernée ait également accès à une procédure rapide établie par la loi qui soit gratuite ou peu onéreuse, en vue du réexamen de la demande par une autorité publique ou de son examen par un organe indépendant et impartial autre qu'une instance judiciaire.

Les décisions finales prises au titre du présent paragraphe 1 s'imposent à l'autorité publique qui détient les informations. Les motifs qui les justifient sont indiqués par écrit, tout au moins lorsque l'accès à l'information est refusé au titre du présent paragraphe.

2. Chaque partie veille, dans le cadre de sa législation nationale, à ce que les membres du public concerné

4 — Décision du Conseil, du 17 février 2005, relative à la conclusion, au nom de la Communauté européenne, de la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (JO L 124, p. 1). Le texte de la convention d'Aarhus est reproduit p. 4 et suiv. de cette édition du Journal officiel.

a) ayant un intérêt suffisant pour agir ou, sinon,

b) faisant valoir une atteinte à un droit, lorsque le code de procédure administrative d'une partie pose une telle condition,

puissent former un recours devant une instance judiciaire et/ou un autre organe indépendant et impartial établi par loi pour contester la légalité, quant au fond et à la procédure, de toute décision, tout acte ou toute omission tombant sous le coup des dispositions de l'article 6 et, si le droit interne le prévoit et sans préjudice du paragraphe 3 ci-après, des autres dispositions pertinentes de la présente convention.

Ce qui constitue un intérêt suffisant et une atteinte à un droit est déterminé selon les dispositions du droit interne et conformément à l'objectif consistant à accorder au public concerné un large accès à la justice dans le cadre de la présente convention. À cet effet, l'intérêt qu'a toute organisation non gouvernementale répondant aux conditions visées au paragraphe 5 de l'article 2 est réputé suffisant au sens du point a) ci-dessus. Ces organisations sont également réputées avoir des droits auxquels il pourrait être porté atteinte au sens du point b) ci-dessus. De telles organisations sont aussi réputées bénéficier de droits susceptibles de faire l'objet d'une atteinte aux fins du point b) du présent article.

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

3. En outre, et sans préjudice des procédures de recours visées aux paragraphes 1 et 2 ci-dessus, chaque partie veille à ce que les membres du public qui répondent aux critères éventuels prévus par son droit interne puissent engager des procédures administratives ou judiciaires pour contester les actes ou omissions de particuliers ou d'autorités publiques allant à l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement.

4. En outre, et sans préjudice du paragraphe 1, les procédures visées aux paragraphes 1, 2 et 3 ci-dessus doivent offrir des recours suffisants et effectifs, y compris un redressement par injonction s'il y a lieu, et doivent être objectives, équitables et rapides sans que leur coût soit prohibitif. Les décisions prises au titre du présent article sont prononcées ou consignées par écrit. Les décisions des tribunaux et, autant que possible, celles d'autres organes doivent être accessibles au public.

5. Pour rendre les dispositions du présent article encore plus efficaces, chaque partie veille à ce que le public soit informé de la possibilité qui lui est donnée d'engager des procédures de recours administratif ou judiciaire,

et envisage la mise en place de mécanismes appropriés d'assistance visant à éliminer ou à réduire les obstacles financiers ou autres qui entravent l'accès à la justice.»

Droit de l'Union

8. Plusieurs mesures législatives ont été adoptées avant la décision 2005/370, aux fins d'intégrer les dispositions de la convention d'Aarhus dans ce qui était alors le droit communautaire, ce qui inclut les modifications apportées à la directive EIE par la directive 2003/35.

La directive EIE

9. La directive EIE vise à harmoniser l'évaluation des incidences que la réalisation de certains projets est susceptible d'avoir sur l'environnement. Le sixième considérant du préambule affirme que «l'autorisation des projets publics et privés susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ne devrait être accordée qu'après évaluation préalable des effets notables que ces projets sont susceptibles d'avoir sur l'environnement; […] cette évaluation doit s'effectuer sur la base de l'information appropriée fournie par le maître d'ouvrage et éventuellement complétée par les autorités et par le public susceptibles d'être concernés par le projet».

10. L'article 1er, paragraphe 2, de la directive EIE comporte les définitions suivantes:

— «projet»: «la réalisation de travaux de construction ou d'autres installations ou ouvrages» ou «d'autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, y compris celles destinées à l'exploitation des ressources du sol»;

— «maître d'ouvrage»: «soit l'auteur d'une demande d'autorisation concernant un projet privé, soit l'autorité publique qui prend l'initiative à l'égard d'un projet»;

— «autorisation»: «la décision de l'autorité ou des autorités compétentes qui ouvre le droit du maître d'ouvrage de réaliser le projet»;

— «public»: «une ou plusieurs personnes physiques ou morales et, conformément à la législation ou à la pratique du pays, les associations, organisations ou groupes constitués par ces personnes»; et

— «public concerné»: «le public qui est touché ou qui risque d'être touché par les procédures décisionnelles en matière d'environnement visé à l'article 2, paragraphe 2, ou qui a un intérêt à faire valoir dans ce cadre […]» [5].

11. L'article 1er, paragraphe 5, dispose que «[l]a présente directive ne s'applique pas aux projets qui sont adoptés en détail par un acte législatif national spécifique, les objectifs poursuivis par la présente directive, y compris l'objectif de la mise à disposition d'informations, étant atteints à travers la procédure législative».

12. En vertu de l'article 4, paragraphe 1, les projets énumérés à l'annexe I de la directive EIE sont soumis à évaluation conformément aux articles 5 à 10 de celle-ci [6]. Ces projets incluent, au point 8, sous a), de l'annexe I, la «[c]onstruction de voies pour le trafic ferroviaire à grande distance ainsi que d'aéroports dotés d'une piste de décollage et d'atterrissage principale d'une longueur d'au moins 2 100 m» [7].

13. Les articles 5 à 10 prévoient ensuite plusieurs obligations matérielles qui se rapportent à la conduite d'une EIE. Plus particulièrement, l'article 5 pose des conditions quant aux informations que les maîtres d'ouvrage doivent mettre à disposition; l'article 6 fixe des règles destinées à garantir que les autorités environnementales et le public sont convenablement informés et qu'ils se voient conférer une réelle possibilité de participer, en temps utile et de manière efficace; l'article 7 exige que les autres États membres soient informés et consultés lorsqu'un projet est susceptible d'avoir, sur leur territoire, des incidences notables sur l'environnement; enfin, l'article 8 dispose que «le résultat des consultations et les informations recueillies conformément aux articles 5, 6 et 7 doivent être pris en considération, dans le cadre de la procédure d'autorisation».

14. L'article 10 bis, qui, dans les grandes lignes, correspond à l'article 9, paragraphes 2, 4 et 5, de la convention d'Aarhus, énonce ce qui suit:

«Les États membres veillent, conformément à leur législation nationale pertinente, à ce que les membres du public concerné:

a) ayant un intérêt suffisant pour agir, ou sinon

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

5 — L'article 2, paragraphe 2, autorise les États membres à intégrer l'EIE dans les procédures existantes ou à créer de nouvelles procédures.

6 — Dans des cas exceptionnels et selon des conditions strictement définies, les États membres peuvent déroger à cette exigence conformément à ce qui est prévu à l'article 2, paragraphe 3, de la directive EIE. Cette procédure exceptionnelle n'a pas été invoquée dans les présentes affaires.

7 — Il est, semble-t-il, constant que les projets sur lesquels portent les présentes affaires relèvent du champ d'application de l'annexe I.

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

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

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

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

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

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

15. Il ressort clairement, en particulier, des sixième, neuvième, onzième et douzième considérants du préambule de la directive 2003/35, qui a introduit l'article 10 bis dans la directive EIE, que cet amendement ainsi que quelques autres étaient destinés à mettre la directive EIE en conformité avec la convention d'Aarhus, et notamment à garantir une participation appropriée du public au processus décisionnel ainsi qu'un droit d'accès aux voies de recours à tous les stades de ces procédures.

Faits, procédure et questions déférées

16. Le Conseil d'État, qui est la plus haute juridiction administrative de Belgique, est compétent pour statuer sur la validité des

actes administratifs, mais non sur la validité des actes de nature législative. Les questions déférées par cette juridiction se sont posées dans le cadre de six recours contestant plusieurs permis d'urbanisme accordés entre septembre 2003 et septembre 2006, relatifs à des projets axés sur le développement des activités aéroportuaires en Belgique.

17. Aux fins d'accorder ces permis, les autorités administratives compétentes ont suivi une procédure en plusieurs étapes. Celles-ci incluaient globalement: i) une demande initiale formée par un gestionnaire du projet; ii) une période d'évaluation; iii) une période de consultation menée par la municipalité; iv) la délivrance de plusieurs avis; et v) l'octroi du permis.

18. Dans chaque affaire, les requérants sont des riverains ou des associations ayant introduit leurs recours entre janvier 2004 et avril 2006.

19. Le 17 juillet 2008, le Parlement de la Région wallonne (ci-après le «Parlement wallon») a adopté le décret wallon relatif à quelques permis pour lesquels il existe des motifs impérieux d'intérêt général (ci-après le «décret du 17 juillet 2008»).

20. Le décret du 17 juillet 2008 contient trois ensembles de dispositions. En premier lieu, à l'article 1^er, il énumère des travaux relatifs aux aéroports de Liège-Bierset et de Charleroi-Bruxelles-Sud ainsi qu'à certaines autres relations de transport, pour lesquels des «motifs impérieux d'intérêt général» sont avérés. Puis, pour les projets figurant dans cette liste, il définit aux articles 2 à 4 les procédures en vertu desquelles une autorisation doit être accordée par le gouvernement wallon, conformément aux règles d'urbanisme applicables, puis ratifiée par le Parlement wallon. Enfin, plusieurs permis ayant déjà été accordés font l'objet d'une ratification aux articles 5 à 17, parmi lesquels les articles 6, 7, 9 et 14 intéressent plus particulièrement la présente espèce.

21. L'article 6 du décret du 17 juillet 2008 dispose:

«Est ratifié le permis qui suit et pour lequel les motifs impérieux d'intérêt général sont avérés:

— en ce qui concerne les actes et travaux d'aménagement des infrastructures et bâtiments d'accueil des aéroports régionaux, l'arrêté ministériel du 13 septembre 2006 accordant un permis d'urbanisme […] pour l'allongement de la piste de l'aéroport de Liège-Bierset» [8].

8 — Tel est l'objet des affaires C-128/09 et C-129/09.

22. La même formulation apparaît mutatis mutandis (notamment):

— à l'article 7 (permis d'urbanisme concernant l'exécution de travaux de voûtement du cours d'eau du Tintia et la modification du relief du sol dans la partie nord-est de la zone aéroportuaire de Charleroi [9]);

— à l'article 9 (permis d'environnement pour l'exploitation de l'aéroport de Charleroi-Bruxelles-Sud [10]); et

— à l'article 14 (permis unique pour la construction et l'exploitation des troisième et quatrième voies sur la voie ferroviaire reliant Bruxelles et Charleroi [11]).

23. Au cours de la procédure devant le Conseil d'État, le défendeur a fait valoir que le décret du 17 juillet 2008, puisqu'il s'agit d'un acte de nature législative ayant remplacé les permis administratifs et qu'il ne peut être contesté que devant la Cour constitutionnelle, a eu pour effet tant de dessaisir le Conseil d'État que de faire perdre aux requérants leur intérêt à l'annulation des permis administratifs. Les requérants ont, quant à eux, soutenu que l'adoption du décret n'était conforme ni à la convention d'Aarhus ni à la directive EIE, et que le décret devait par conséquent être écarté.

24. Dans l'intervalle, la Cour constitutionnelle a été saisie de plusieurs autres recours (introduits, dans certains cas, par les requérants au principal dans les affaires soumises au Conseil d'État) contestant la validité du décret du 17 juillet 2008 lui-même.

25. Dans ces circonstances, le Conseil d'État a sursis à statuer et a déféré des questions à titre préjudiciel à la fois à la Cour constitutionnelle et à la Cour de justice.

26. Les questions qu'il a déférées à la Cour constitutionnelle visaient, en résumé, à établir si le Parlement wallon était autorisé (a) à ratifier les permis administratifs sans examiner le fond du dossier ou la régularité de la procédure et (b), ce faisant, à exclure que ces permis fassent l'objet d'un contrôle complet de légalité par le Conseil d'État, alors même que ce recours a été introduit avant l'adoption du décret du 17 juillet 2008.

27. Les questions déférées à la Cour sont les suivantes:

«A. L'article 1er, paragraphe 5, de la [directive EIE] peut-il être interprété comme excluant de son champ d'application une législation — telle que le [décret du 17 juillet 2008] — qui se limite à énoncer que les 'motifs impérieux d'intérêt général sont avérés' pour l'octroi des permis

9 — Tel est l'objet de l'affaire C-134/09.

10 — Tel est l'objet de l'affaire C-135/09.

11 — Tel est l'objet des affaires C-130/09 et C-131/09.

d'urbanisme, des permis d'environnement et des permis uniques relatifs aux actes et travaux qu'elle énumère et qui 'ratifie' des permis pour lesquels il est énoncé que 'les motifs impérieux d'intérêt général sont avérés'?

B.1. Les articles 1er, 5, 6, 7, 8 et 10 bis de la [directive EIE], telle que modifiée, s'opposent-ils à un régime juridique où le droit de réaliser un projet soumis à évaluation des incidences est délivré par un acte législatif contre lequel n'est pas ouvert un recours devant une instance juridictionnelle ou un autre organe indépendant et impartial établi par la loi permettant de contester, quant au fond et quant à la procédure suivie, la décision qui ouvre le droit de réaliser le projet?

B.2. L'article 9 de la convention d'Aarhus doit-il être interprété comme imposant aux États membres de prévoir la possibilité de former un recours devant une instance juridictionnelle ou un autre organe indépendant et impartial établi par la loi pour pouvoir contester la légalité, pour toute question de fond ou de procédure relevant tant du régime matériel que du régime procédural d'autorisation des projets soumis à évaluation des incidences, des décisions, des actes ou omissions tombant sous le coup des dispositions de l'article 6?

B.3. Au regard de la convention d'Aarhus, l'article 10 bis de la [directive EIE], telle que modifiée, doit-il être interprété comme imposant aux États membres de prévoir la possibilité de former un recours devant une instance juridictionnelle ou un autre organe indépendant et impartial établi par la loi pour pouvoir contester la légalité des décisions, des actes ou omissions pour toute question de fond ou de procédure relevant tant du régime matériel que du régime procédural d'autorisation des projets soumis à évaluation des incidences?» [12].

28. Enfin, le Conseil d'État a décidé que, après réception des réponses à ses questions fournies à la fois par la Cour constitutionnelle et par la Cour de justice, un rapport complémentaire sera rédigé, sur lequel les parties

12 — Des questions identiques ont été soumises à la Cour dans le cadre de trois autres recours préjudiciels portant sur les articles 15, 16 et 17 du décret du 17 juillet 2008, qui ont été joints par la Cour et suspendus dans l'attente de l'arrêt dans les présentes affaires (affaire Le Poumon vert de La Hulpe e.a., C-177/09, C-178/09 et C-179/09, JO 2009, C 180, p. 30).

seront invitées à présenter leurs dernières observations.

29. La Cour constitutionnelle a quant à elle examiné les recours dont elle était directement saisie en même temps que les questions qui lui ont été déférées par le Conseil d'État et a elle-même posé plusieurs questions préjudicielles à la Cour sur l'interprétation de la convention d'Aarhus et de la directive EIE [13]. Étant donné que cette demande de décision préjudicielle a été reçue un peu plus d'un an après celles introduites dans les présentes procédures et que l'objet des questions est en partie identique, la Cour a décidé d'examiner en premier lieu les présents renvois préjudiciels.

30. Des observations écrites ont en l'espèce été déposées par les requérants au principal dans les affaires C-128/09 à C-131/09, par les gouvernements belge, grec et italien, ainsi que par la Commission. Les requérants au principal dans les affaires C-128/09 et C-130/09, l'un des requérants au principal dans les affaires C-134/09 et C-135/09, les gouvernements belge et grec et la Commission ont présenté des observations orales lors de l'audience qui s'est tenue le 8 juin 2010.

Recevabilité

31. Le gouvernement belge soutient que les demandes préjudicielles sont irrecevables. En premier lieu, il fait valoir i) que l'exposé du cadre factuel et réglementaire dans les décisions de renvoi n'est pas suffisant pour permettre aux parties qui souhaiteraient présenter des observations de le faire et ii) que le Conseil d'État n'expose pas les raisons pour lesquelles une interprétation du droit de l'UE est requise. En second lieu, il soutient, en se fondant sur les critères posés par la jurisprudence Cilfit e.a. [14], i) que les dispositions en cause sont claires et ne requièrent aucune interprétation; ii) que les questions sont dénuées de pertinence et iii) que la Cour s'est déjà prononcée sur les questions déférées.

Le premier argument concernant la recevabilité

Le caractère suffisant du cadre factuel et réglementaire figurant dans les décisions de renvoi

32. Le gouvernement belge fait valoir que les décisions de renvoi ne fournissent pas aux parties intéressées toutes les informations

13 — Affaire Solvay e.a. (C-182/10, JO 2010, C 179, p. 18).

14 — Arrêt du 6 octobre 1982 (283/81, Rec. p. 3415).

nécessaires pour leur permettre de présenter des observations utiles. Ces décisions n'exposeraient pas pleinement le régime instauré par le décret du 17 juillet 2008, dont la compréhension est nécessaire pour répondre à la première question; elles omettraient notamment de préciser que la directive EIE est applicable aux procédures administratives précédant une ratification législative. Elles n'expliqueraient pas davantage le rôle et les compétences de la Cour constitutionnelle par rapport à ceux du Conseil d'État, ce qu'il conviendrait de comprendre pour répondre aux questions suivantes. La manière dont sont formulées les questions peut même prêter à une réelle confusion sur chacun de ces aspects. Enfin, au lieu de faire connaître son point de vue sur ces questions, le Conseil d'État se bornerait à indiquer les positions des requérants dans ces affaires.

33. Il est bien établi que les informations fournies dans les décisions de renvoi servent non seulement à permettre à la Cour de donner des réponses utiles, mais également à donner aux gouvernements des États membres ainsi qu'aux autres parties intéressées la possibilité de présenter des observations conformément à l'article 23 du statut de la Cour de justice [15]. Il est également de jurisprudence constante qu'il n'appartient pas à la Cour de se prononcer sur l'interprétation des dispositions nationales ou de juger si l'interprétation qu'en donne la juridiction de renvoi est correcte; il lui reviendra au contraire de prendre en compte le contexte factuel et réglementaire décrit dans les décisions de renvoi [16]. Il convient d'apprécier les arguments du gouvernement belge en gardant ces considérations à l'esprit.

34. S'agissant du premier de ces arguments, il découle selon moi clairement des décisions de renvoi que les interrogations du Conseil d'État concernant le décret du 17 juillet 2008 se limitent à la ratification des permis administratifs existants, de sorte que les autres aspects du décret ne présentent aucune pertinence particulière. Il n'était pas non plus nécessaire de préciser que la directive EIE était applicable aux procédures administratives, puisque cela résulte des dispositions de la directive elle-même.

35. S'agissant du second argument, il est vrai que la compréhension des rôles et des compétences respectifs du Conseil d'État et de la Cour constitutionnelle aide à jauger les difficultés procédurales nationales qui ont donné lieu aux décisions de renvoi. Toutefois, il me semble qu'il n'est pas nécessaire d'en avoir une compréhension particulièrement approfondie ou détaillée et que les éléments essentiels — à savoir le risque que le Conseil d'État ne puisse plus connaître de recours dont il a déjà été saisi, du fait d'une initiative, éventuellement de pure forme, du Parlement

15 — Voir, par exemple, arrêt du 3 mai 2007, Advocaten voor de Wereld (C-303/05, Rec. p. I-3633, point 20).

16 — Voir, par exemple, arrêt du 21 octobre 2010, Padawan (C-467/08, Rec. p. I-10055, point 22).

wallon — ressortent clairement des décisions de renvoi [17].

36. Il ne me semble pas non plus que les questions soient formulées d'une façon pouvant conduire la Cour ou un État membre à se concentrer sur de faux problèmes, même si c'est à raison que le gouvernement belge affirme qu'elles suggèrent un état du droit belge avec lequel il est en désaccord. La question fondamentale qui se pose en droit de l'Union est clairement celle de l'effet, sur le droit d'accès à la justice garanti par la convention d'Aarhus et la directive EIE, de la ratification, par des actes législatifs, d'autorisations accordées à l'origine au terme d'une procédure administrative. Deux États membres ont présenté des observations sur ce point, sans être visiblement gênés par un quelconque manque d'informations dans les décisions de renvoi ou par le libellé des questions [18].

37. Enfin, le fait que le Conseil d'État mentionne les arguments des requérants au principal sur différentes questions plutôt que sa propre position n'affecte, selon moi, aucunement les décisions de renvoi. Ces arguments indiquent à suffisance les raisons pour lesquelles il peut être nécessaire d'obtenir une décision statuant sur le droit de l'Union avant que le Conseil d'État ne se prononce sur ceux-ci.

Le caractère suffisant de la motivation quant à la nécessité d'interpréter le droit de l'Union

38. Lorsqu'il fait valoir que le Conseil d'État n'a pas suffisamment justifié la nécessité d'interpréter le droit de l'Union, le gouvernement belge se fonde essentiellement sur la jurisprudence du Conseil d'État lui-même citée dans les décisions de renvoi. Dans son arrêt nº 185.645 du 11 août 2008 (Deneye), le Conseil d'État a jugé que l'adoption du décret du 17 juillet 2008 avait eu pour conséquence de le dessaisir du recours examinant la légalité des mesures ratifiées par ce décret; cependant, dans l'hypothèse où le décret (ou l'article concerné dudit décret) serait annulé par la Cour constitutionnelle, le Conseil d'État pourrait à nouveau connaître de sa légalité si les parties introduisaient un recours en rétractation. En l'espèce, le gouvernement belge prétend que le Conseil d'État aurait dû suivre la même procédure et attendre l'issue du litige devant la Cour constitutionnelle, en particulier puisqu'il a lui-même déféré des questions à cette juridiction à propos du problème de compétences qui a été soulevé. Par conséquent, les questions déférées seraient, à ce stade, hypothétiques. Le Conseil d'État

17 — J'admets que la compréhension du contexte de référence pourrait avoir été légèrement entravée par un autre élément qui n'est pas imputable aux décisions de renvoi elles-mêmes: les traductions de ces décisions envoyées par la Cour aux États membres dans leurs propres langues omettent les sections relatives aux demandes de décision préjudicielle introduites par la Cour constitutionnelle. Cependant, ces omissions étaient clairement indiquées en tant que telles dans les traductions et les États membres ont également reçu une copie intégrale de l'original rédigé en français. De plus, même sans ces extraits, il me semble que les décisions de renvoi contenaient suffisamment d'informations.

18 — Il y a également lieu de préciser que le gouvernement italien a jugé que la question était «formulée de manière énigmatique» — il a néanmoins estimé qu'il était en mesure de présenter des observations.

n'aurait pas exposé les raisons pour lesquelles, dans ces circonstances, il lui fallait obtenir une décision sur l'interprétation du droit de l'Union avant que la Cour constitutionnelle ne rende un arrêt.

39. Je peux admettre que la situation procédurale devant les juridictions nationales, telle que je l'ai décrite précédemment [19], est complexe et qu'une approche plus ordonnée aurait été souhaitable et peut-être plus conforme aux règles de procédure nationales. Je peux également reconnaître que la procédure aurait globalement pu gagner en efficacité si, devant la Cour, le recours préjudiciel de la Cour constitutionnelle avait été joint aux différentes affaires visées dans la présente procédure ou examiné conjointement à celles-ci. Cependant, rien de tout cela ne me semble affecter la recevabilité des questions déférées en l'espèce.

40. Il est vrai que, dans le cadre de la coopération entre les juridictions nationales et la Cour, la juridiction déférant une question à titre préjudiciel est tenue d'exposer les raisons pour lesquelles elle doute de l'interprétation du droit de l'Union et pour lesquelles elle estime qu'il est nécessaire de déférer une telle question [20]. Toutefois, il n'y a pas lieu, selon moi, que son exposé aille au-delà d'un énoncé compréhensible de ces raisons. Elle n'est pas davantage tenue de préempter d'éventuels arguments des parties ou des États membres sur la validité de son approche à l'aune des règles de procédure nationales.

41. À condition qu'il existe, à première vue, des raisons de solliciter une décision préjudicielle, il n'appartient pas à la Cour d'examiner ce qui sous-tend ces raisons et de s'aventurer sur le terrain du droit national. Conformément à une jurisprudence constante de la Cour, il appartient aux seules juridictions nationales qui sont saisies du litige et qui doivent assumer la responsabilité de la décision juridictionnelle à intervenir, d'apprécier, au regard des particularités de chaque affaire, tant la nécessité d'une décision préjudicielle pour être en mesure de rendre leur jugement que la pertinence des questions qu'elles posent à la Cour [21]. En outre, il n'appartient pas à la Cour, vu la répartition des fonctions entre elle et les juridictions nationales, de vérifier si la décision par laquelle elle a été saisie a été prise conformément aux règles d'organisation et de procédure judiciaires de droit national [22].

19 — Aux points 23 à 29.

20 — Voir, par exemple, ordonnance du 2 mars 1999, Colonia Versicherung e.a. (C-422/98, Rec. p. I-1279, point 6).

21 — Voir, par exemple, arrêt du 1^er juillet 2010, Sbarigia (C-393/08, Rec. p. I-6337, point 19).

22 — Voir, par exemple, arrêts du 16 septembre 1999, WWF e.a. (C-435/97, Rec. p. I-5613, point 33), et du 23 novembre 2006, Asnef-Equifax (C-238/05, Rec. p. I-11125, point 14).

42. En l'espèce, les raisons ayant motivé la demande de décision préjudicielle sont extrêmement claires. Le Conseil d'État est saisi de recours contestant des permis administratifs dont l'examen relève de sa compétence. Avant qu'il ne puisse rendre une décision, il a besoin de savoir si, en vertu des dispositions pertinentes de la convention d'Aarhus et de la directive EIE, le fait que ces permis ont été ratifiés par un acte législatif lui fait perdre cette compétence. Il est possible que des doutes aient été soulevés quant à la validité de sa jurisprudence antérieure, par laquelle il a renoncé à sa compétence dans ces circonstances. Il me semble qu'une telle question est loin d'être hypothétique. Par conséquent, le Conseil d'État est en droit, voire, en sa qualité de juridiction dont les décisions sont insusceptibles de recours en droit national, tenu de solliciter une décision préjudicielle de la Cour en vertu de l'article 267 TFUE.

Le second argument concernant la recevabilité

La pertinence des questions déférées

43. Le gouvernement belge soutient que les questions sont dénuées de pertinence pour l'issue du litige dont est saisi le Conseil d'État.

44. S'agissant des questions A et B 1, il fait valoir que les décisions de renvoi postulent — à tort — que le décret a été adopté par le Parlement wallon dans le cadre d'une procédure comportant une seule étape, sans aucune évaluation de l'incidence des projets sur l'environnement ou sans autre garde-fou. Une décision préjudicielle fondée sur ces prémisses serait sans objet par rapport à la situation réelle, qui consiste en une procédure en deux étapes à laquelle la directive EIE est applicable.

45. Cette objection me semble dénuée de tout fondement. Il ressort clairement des décisions de renvoi que la procédure comprend deux étapes et que la juridiction nationale a besoin de savoir, le cas échéant, dans quelle mesure le droit de l'Union peut autoriser un recours tendant à l'annulation d'une autorisation administrative, lorsque celle-ci est ratifiée ultérieurement par un acte législatif.

46. Le gouvernement belge soutient que les questions B 2 et B 3 sont dénuées de pertinence, dans la mesure où elles ne concernent pas le décret du 17 juillet 2008, mais les règles constitutionnelles ainsi que les règles de répartition des compétences entre le Conseil d'État et la Cour constitutionnelle. En outre, pour ce qui concerne la question B 3, l'article 9 de la convention d'Aarhus, qui est plus complet que l'article 10 bis de la directive EIE, est applicable en Belgique et l'interprétation de la Cour ne saurait rendre la portée de ce dernier plus étendue que celle du premier.

47. Il m'apparaît que ces objections sont elles-mêmes dénuées de pertinence. Le Conseil d'État sollicite clairement une décision sur les implications de l'article 9 de la convention d'Aarhus et de l'article 10 bis de la directive EIE sur la situation procédurale du recours dont il est saisi. Cette décision lui permettra de déterminer comment procéder face à ces recours. Partant, les questions sont pertinentes pour l'issue du litige dont est saisi le Conseil d'État.

Acte clair

48. Le gouvernement belge prétend que les textes de la convention d'Aarhus et de la directive EIE sont clairs et que les dispositions litigieuses n'exigent aucune interprétation de la Cour. La théorie de l'acte clair s'opposait donc à ce que le Conseil d'État procède à un renvoi préjudiciel.

49. Il me semble que la présente procédure a largement démontré que les dispositions n'étaient pas parfaitement claires dans leur application aux circonstances de la procédure au principal. Cependant, que ces dispositions soient claires ou non, la référence à la théorie de l'acte clair n'est pas pertinente. Une juridiction nationale peut invoquer ce principe pour justifier son refus de procéder à un renvoi, au motif que la réponse à une question donnée est déjà suffisamment claire [23]. La Cour ne peut l'invoquer comme fondement pour refuser de répondre à des questions qui lui ont été déférées. Si une juridiction statuant en dernier ressort estime que les dispositions pertinentes du droit de l'Union ne sont pas claires, elle a non seulement la faculté de procéder à un renvoi, mais elle en a également l'obligation. Dès lors, la Cour est, en principe, tenue de statuer [24]. Cependant, lorsque la réponse ne laisse place à aucun doute raisonnable, la Cour peut statuer par voie d'ordonnance motivée en vertu de l'article 104, paragraphe 3, deuxième alinéa, de son règlement de procédure. En l'espèce, la Cour a, au contraire, estimé que les questions déférées méritaient l'attention de la Grande chambre.

La jurisprudence existante

50. Le gouvernement belge soutient que les réponses aux questions A et B 1 peuvent être déduites de l'arrêt WWF e.a. [25].

51. Toutefois, à l'instar de la référence à la théorie de l'acte clair, cet argument est dénué de pertinence pour la recevabilité des demandes de décision préjudicielle. Bien qu'une juridiction nationale — dût-elle appartenir aux juridictions dont les décisions sont insusceptibles de recours — puisse ne pas

23 — Arrêt Cilfit e.a., précité à la note 14, point 16.

24 — Voir, par exemple, arrêt du 19 avril 2007, Asemfo (C-295/05, Rec. p. I-2999, point 30).

25 — Précité à la note 22, points 55 à 63 de l'arrêt.

être *tenue* de déférer une question dont la réponse peut être déduite de la jurisprudence existante, cela ne lui est pas *interdit*. Dans ce cas, la Cour peut statuer par voie d'ordonnance motivée en vertu de l'article 104, paragraphe 3, premier alinéa, de son règlement de procédure. Comme je l'ai souligné, la Cour a, au contraire, décidé que les questions déférées en l'espèce méritaient d'être portées à l'attention de la Grande chambre. Par ailleurs, comme cela apparaîtra clairement lorsque j'examinerai les questions elles-mêmes, je considère que les réponses *ne peuvent pas* être déduites de l'arrêt WWF e.a.

Conclusion sur la recevabilité

52. Par conséquent, j'estime qu'il n'y a aucun obstacle à la recevabilité des questions soulevées par le Conseil d'État.

Sur le fond

Question A

53. Conformément à son article 1er, paragraphe 5, la directive EIE ne s'applique pas «aux projets qui sont adoptés en détail par un acte législatif national spécifique, les objectifs poursuivis par la présente directive, y compris l'objectif de la mise à disposition d'informations, étant atteints à travers la procédure législative». Le Conseil d'État souhaite voir clarifier le sens de cette disposition dans la situation où une autorisation a d'abord été accordée par une autorité administrative, avant d'être ratifiée par un décret de l'autorité législative compétente, qui affirme (simplement) que «des motifs impérieux d'intérêt général sont avérés».

54. Cette question renferme deux questions implicites. Tout d'abord, si un décret est adopté par le législateur en tant qu'acte législatif, cela signifie-t-il que, de par sa seule nature, il tombe de plein droit dans le champ de l'exclusion visée à l'article 1er, paragraphe 5? Ensuite, et à l'inverse, le juge national doit-il se borner à examiner le libellé de cet acte afin de déterminer si l'exclusion visée à l'article 1er, paragraphe 5, s'applique ou peut-il examiner ce qui se cache derrière le texte et la manière dont la procédure législative elle-même a été conduite?

Le raisonnement sous-tendant l'article 1er, paragraphe 5

55. La directive EIE, telle qu'elle a été modifiée pour prendre en compte la convention d'Aarhus, vise à améliorer les processus

décisionnels des organes administratifs [26]. La participation du public qu'elle introduit dans le processus est importante pour atteindre cet objectif. En d'autres termes, la directive EIE favorise la participation directe du public au processus de prise de décision administrative en matière d'environnement dans un État membre.

56. En revanche, lorsqu'une décision est adoptée dans le cadre d'une procédure législative, il y a déjà participation du public. Le législateur lui-même est constitué de représentants du public élus démocratiquement. Lorsque le processus décisionnel est mené à bien au sein d'un tel organe, il bénéficie de la participation indirecte, mais néanmoins représentative, du public.

57. Gardant cela à l'esprit, je me tourne maintenant vers un examen plus détaillé de l'article 1er, paragraphe 5, de la directive EIE.

Le libellé de l'article 1er, paragraphe 5, de la directive EIE

58. L'article 1er, paragraphe 5, dispose que «[l]a […] directive ne s'applique pas aux projets qui sont adoptés en détail par un acte législatif national spécifique, les objectifs poursuivis par la présente directive, y compris l'objectif de la mise à disposition d'informations, étant atteints à travers la procédure législative».

59. Le cœur du problème tient à l'ambiguïté du lien entre l'exclusion des projets qui sont adoptés en détail par un acte législatif national spécifique et la réalisation des objectifs de la directive EIE à travers la procédure législative. Cette ambiguïté donne lieu à deux interprétations possibles.

60. Selon une première interprétation, il y aurait une présomption selon laquelle la procédure législative garantirait automatiquement la réalisation des objectifs de la directive EIE. Ainsi, quel que soit le cadre dans lequel un projet a été adopté en détail par un acte législatif national spécifique, le juge national devrait estimer que cet acte a automatiquement atteint ces objectifs.

61. Selon une autre interprétation, cette disposition devrait être entendue en ce sens qu'elle exprimerait une condition préalable: la directive EIE ne s'applique pas aux projets qui sont adoptés en détail par un acte législatif national spécifique, *sous réserve que* les objectifs de la directive soient atteints à travers la procédure législative. Une telle interprétation signifierait que le législateur est tenu d'atteindre les objectifs de la directive EIE (y compris la mise à disposition d'informations) au cours de son processus décisionnel, avant

26 — Voir préambules de la directive 2003/35 et de la convention d'Aarhus elle-même.

que le projet ne puisse être exclu du champ d'application de la directive par l'article 1er, paragraphe 5. Cela conduirait à s'interroger également sur ce que le législateur doit faire afin de garantir la réalisation de ces objectifs.

62. Aucune de ces deux interprétations n'est dénuée d'inconvénient. La première pourrait indûment étendre la portée d'une exclusion des actes législatifs figurant dans une directive qui vise à améliorer le processus décisionnel en matière environnementale. Cela pourrait conduire à ce que l'exclusion ait vocation à s'appliquer même si un projet administratif ne revêt qu'une vague apparence législative. La seconde interprétation serait susceptible d'entraîner un certain activisme judiciaire, qui pourrait être source de confusion quant aux obligations exactes du législateur en matière environnementale. À l'extrême, il pourrait virtuellement vider l'exclusion elle-même de la moindre signification, en exigeant du législateur qu'il respecte les mêmes obligations procédurales qu'une autorité administrative.

Les arrêts WWF e.a. et Linster

63. La Cour a, par deux fois, eu la possibilité d'étudier la signification de l'article 1er, paragraphe 5, de la directive EIE.

64. Dans l'arrêt WWF e.a. [27], la Cour a affirmé que l'article 1er, paragraphe 5, «dispense de la procédure d'évaluation les projets visés par la directive sous deux conditions. La première exige que le projet soit adopté en détail par un acte législatif spécifique; selon la seconde, les objectifs de la directive, y compris celui de la mise à disposition d'informations, doivent être atteints à travers la procédure législative» [28].

65. La Cour a ensuite affirmé de manière précise, s'agissant du premier critère, que, «si c'est un acte législatif qui, au lieu d'une décision des autorités compétentes, ouvre au maître d'ouvrage le droit de réaliser le projet, cet acte doit être spécifique et présenter les mêmes caractéristiques que l'autorisation visée par l'article 1er, paragraphe 2, de la directive» [29]. Pour que ce soit le cas, l'«*acte législatif doit adopter le projet en détail*, à savoir de manière suffisamment précise et définitive, de sorte qu'il comporte, à l'instar d'une autorisation, après leur prise en compte par le législateur, *tous les éléments du projet pertinents au regard de l'évaluation des incidences sur l'environnement*» [30].

66. La Cour a précisé le contenu de la seconde condition (selon laquelle «les objectifs poursuivis par la présente directive, y compris l'objectif de la mise à disposition d'informations, [sont] atteints à travers la

27 — Précité à la note 22.
28 — Point 57 de l'arrêt.
29 — Point 58 de l'arrêt.
30 — Point 59 de l'arrêt, soulignement ajouté.

procédure législative») de manière moins directe, en affirmant que «[c]'est seulement en respectant [les exigences prévues pour la première condition] que les objectifs visés par la seconde condition […] peuvent être atteints à travers la procédure législative» (regroupant ainsi, dans une certaine mesure, les deux conditions). Toutefois, la Cour a très clairement indiqué ce qui ne serait *pas* admissible: «si l'acte législatif spécifique qui adopte et, partant, autorise un projet spécifique ne comporte pas les *éléments du projet déterminé susceptibles d'être pertinents au regard de l'évaluation de ses incidences sur l'environnement*, les objectifs de la directive seraient compromis, *puisqu'un projet pourrait être autorisé sans évaluation préalable de ses incidences sur l'environnement*, alors même qu'il pourrait avoir des incidences notables sur ce dernier» [31].

67. Dans l'arrêt Linster [32], la Cour a tout d'abord confirmé que «les notions d'acte législatif national spécifique et de projet, visées à l'article 1er, paragraphe 5, de la directive, doivent faire l'objet d'une interprétation autonome» [33] et qu'«il convient d'interpréter l'article 1er, paragraphe 5, de la directive en tenant compte des objectifs de la directive et en prenant en considération le fait que, s'agissant d'une disposition limitant le champ d'application de la directive, elle doit être interprétée de manière restrictive» [34]. La Cour a ensuite insisté sur les raisons justifiant l'exception prévue à l'article 1er, paragraphe 5: «lorsque les objectifs de la directive sont atteints à travers une procédure législative, y compris celui de la mise à disposition d'informations, la directive ne s'applique pas au projet» [35] (c'est-à-dire, tel que je le comprends, parce qu'il n'est pas nécessaire que la directive s'applique dans de telles circonstances).

68. La Cour a ensuite exposé (de manière plus détaillée que dans l'arrêt WWF e.a.) le lien qui unit l'objectif fondamental de la directive EIE et le niveau d'information dont le législateur doit disposer:

«L'objectif essentiel de la directive, ainsi qu'il résulte de son article 2, paragraphe 1, est que, avant l'octroi d'une 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.

Selon le sixième considérant de la directive, l'évaluation doit s'effectuer sur la base de l'information appropriée fournie par le maître d'ouvrage et éventuellement complétée par les autorités et par le public susceptibles d'être concernés par le projet.'

31 — Point 60, soulignement ajouté.
32 — Arrêt du 19 septembre 2000 (C-287/98, Rec. p. I-6917).
33 — Point 44.
34 — Point 49.
35 — Point 51.

Ce n'est dès lors que lorsqu'un législateur dispose d'informations équivalentes à celles qui seraient soumises à l'autorité compétente dans le cadre d'une procédure ordinaire d'autorisation de projet que les objectifs de la directive peuvent être considérés comme atteints à travers une procédure législative» [36].

69. La Cour a complété son analyse en rappelant que l'article 1er, paragraphe 5, de la directive EIE exige que l'acte législatif en question soit un «acte spécifique, adoptant le projet en détail. Cet acte doit en effet attester, par sa rédaction même, que les objectifs de la directive ont été atteints en ce qui concerne le projet concerné». De plus, «une loi ne peut être considérée comme adoptant un projet en détail, au sens de l'article 1er, paragraphe 5, de la directive, lorsque […] elle ne comporte pas les éléments nécessaires à l'évaluation des incidences sur l'environnement de ce projet», circonstances qu'il appartient au juge national d'établir dans chaque cas d'espèce [37].

70. Arrêtons-nous à ce stade pour dresser un premier bilan.

71. Dans les arrêts WWF e.a. et Linster, la Cour a posé deux conditions, qui doivent toutes deux être remplies pour qu'un acte législatif soit couvert par l'exclusion prévue à l'article 1er, paragraphe 5, et se situe ainsi en dehors du champ d'application de la directive EIE. En premier lieu, les projets doivent être adoptés en détail par un acte législatif national spécifique, qui comporte, de manière suffisamment précise et définitive, tous les éléments du projet pertinents au regard de l'EIE. En second lieu, pour répondre aux objectifs de protection de l'environnement poursuivis par la directive EIE, le législateur doit disposer — et doit prendre en considération au cours de la procédure législative — d'informations équivalentes à celles qui seraient soumises à l'autorité compétente dans le cadre d'une procédure ordinaire d'autorisation de projet, de façon à pouvoir procéder à l'évaluation requise des incidences du projet sur l'environnement. Je désignerai conjointement ces deux conditions en me référant au «double critère de l'efficacité législative».

72. Ce double critère semble clairement plaider en faveur d'une interprétation selon laquelle l'article 1er, paragraphe 5, renfermerait une condition préalable imposant que les objectifs de la directive EIE soient atteints au travers de la procédure législative, plutôt que d'une présomption selon laquelle ces objectifs seraient atteints par ce biais. La Cour a indiqué que sa préoccupation était de savoir si l'objectif de participation du public, que la directive EIE vise à assurer, a effectivement été atteint à travers la procédure législative.

36 — Points 52 à 54.
37 — Points 56 à 58.

L'application de la jurisprudence existante au cas d'espèce

73. Les arrêts WWF e.a. et Linster définissent le cadre de l'évaluation qui doit être menée par les juridictions nationales. Celui-ci peut, en principe, être appliqué aux présentes affaires par analogie (adoption rétroactive des projets administratifs par le législateur, plutôt qu'autorisation anticipée des projets), nonobstant les amendements apportés à la directive EIE par la directive 2003/35 (qui a renforcé les dispositions relatives à la participation du public, notamment en ajoutant, à l'article 10 bis, des exigences tenant aux recours en justice, mais qui n'a pas modifié les objectifs de la directive EIE).

74. Si l'on s'arrête à ce qu'enseignent les arrêts WWF e.a. et Linster à première vue, il est relativement aisé de répondre à la première question déférée par le Conseil d'État. Le décret du 17 juillet 2008 n'adopte pas «le projet en détail, à savoir de manière suffisamment précise et définitive, de sorte qu'il comporte, à l'instar d'une autorisation, après leur prise en compte par le législateur, tous les éléments du projet pertinents au regard de l'évaluation des incidences sur l'environnement» [38]. Il ne «comporte [pas] les éléments nécessaires à l'évaluation des incidences sur l'environnement de ce projet», pas plus qu'il n'«atteste, par sa rédaction même, que les objectifs de la directive ont été atteints en ce qui concerne le projet concerné» [39]. Au contraire, les dispositions pertinentes du décret du 17 juillet 2008 indiquent simplement qu'elles ratifient les autorisations administratives qui ont déjà été accordées pour plusieurs projets, pour lesquels «des motifs impérieux d'intérêt général sont avérés».

75. Jusqu'ici, il n'y a pas de difficulté — toutefois, l'application de l'article 1^er, paragraphe 5, de la directive EIE ne peut, selon moi, dépendre de la seule question de savoir si l'auteur de l'acte législatif en cause a été suffisamment avisé et bien informé pour faire en sorte que le libellé de la mesure corresponde précisément à ces enseignements. Si c'était le seul élément d'importance, un projet n'ayant pas été suffisamment débattu par le législateur pourrait néanmoins être habillé sous un intitulé adapté pour remplir les conditions requises. À l'inverse, un projet ayant été pleinement discuté pourrait ne pas répondre au critère lui permettant d'être exclu du champ de la directive EIE en vertu de l'article 1^er, paragraphe 5, simplement parce qu'il n'est pas dans la tradition de cet État membre, en matière de rédaction législative, d'«encombrer» l'acte législatif qui en résultera avec force détails.

76. En outre, tel que je le comprends, la discussion d'un projet au cours d'une procédure législative sera souvent (si ce n'est

38 — Arrêt WWF e.a., précité, point 59.

39 — Arrêt Linster, précité, points 56 et 57.

invariablement) précédée d'un niveau plus ou moins important d'activité administrative afin de préparer le terrain en vue du débat à venir. Si mon analyse est exacte, il semble probable que le dossier présenté au législateur en vue d'une décision ne contienne pas nécessairement ni exactement les mêmes informations, avec le même niveau de détails, que celles qui auraient été examinées au cours d'une procédure purement administrative. De même, il peut — ou non — contenir des «informations équivalentes à celles qui seraient soumises à l'autorité compétente dans le cadre d'une procédure ordinaire [c'est-à-dire administrative] d'autorisation de projet» (seconde branche du double critère).

77. Les présents renvois préjudiciels ménagent à la Grande chambre la possibilité de réexaminer et de préciser les enseignements des arrêts WWF e.a. et Linster.

78. Je partirai de l'observation utile formulée par l'avocat général Léger dans l'affaire Linster: «En réservant le cas où un projet d'ouvrage est adopté par un acte législatif, le législateur communautaire n'a pas entendu énoncer un critère formel permettant aux États membres de faire échapper ce projet à l'évaluation de ses incidences sur l'environnement, à l'information et à la consultation de la population concernée, au seul motif de la nature de l'acte en cause et de la qualité de l'autorité qui l'a adopté. Ne sont exclus du champ d'application de la directive que les actes législatifs qui offrent des garanties identiques à celles qui auraient été exigées sous l'empire de la directive» [40].

79. Je partage cette opinion. La directive EIE ne se préoccupe pas de formalisme. Elle a pour objet d'assurer que tous les projets majeurs sont soumis à une EIE efficace et, dans sa version amendée, de garantir une participation suffisante du public au processus décisionnel. Lorsque la procédure législative fonctionne normalement et correctement, elle fournit — par le biais de la démocratie représentative — les mêmes garanties que celles qui auraient été requises en vertu de la directive EIE.

80. Il est évident que la procédure d'examen par le législateur peut tout à fait différer de la procédure définie aux articles 5 à 10 de la directive EIE. Les juridictions nationales ne sont pas tenues de veiller à ce que le législateur suive exactement la même procédure que celle qui serait exigée d'un organe administratif évaluant le même projet. Au

40 — Point 114 de ses conclusions.

contraire, elles doivent examiner si la procédure législative a fonctionné correctement et convenablement.

81. Pour qu'un juge national puisse procéder efficacement à cet examen, il doit clairement aller au-delà du libellé du décret.

82. La Cour a déjà indiqué que, lorsqu'un acte législatif laisse encore en suspens des aspects importants de l'évaluation du projet pour qu'ils soient menés à bien, après que l'approbation formelle a été donnée, dans le cadre d'une procédure séparée (affaire WWF e.a.) ou lorsqu'il laisse ouverts plusieurs aspects majeurs du projet, tels que le choix définitif du tracé d'une autoroute (affaire Linster), alors cet acte n'est pas couvert par l'exclusion prévue à l'article 1er, paragraphe 5. Je suggérerais que le raisonnement sous-tendant ces deux décisions consistait à dire, dans ces circonstances, que l'on ne peut raisonnablement estimer que le législateur a examiné tous les éléments nécessaires aux fins d'évaluer le projet susceptible d'avoir une incidence sur l'environnement. Puisque la procédure législative n'a pas fonctionné correctement, l'acte qui en résulte ne correspond pas à l'idée sous-tendant cette exclusion. À l'inverse, lorsque la procédure législative fonctionne correctement, l'exclusion visant les actes législatifs doit pouvoir s'appliquer afin de respecter l'intention de ceux qui ont rédigé la convention d'Aarhus et de ceux qui l'ont réceptionnée en droit de l'Union par l'intermédiaire de la directive EIE, telle que modifiée.

83. Si, comme je le suggère, il est nécessaire de s'orienter vers un critère fonctionnel afin d'éviter tout formalisme excessif, tout en donnant à la clause d'exclusion de l'article 1er, paragraphe 5, une signification réelle et cohérente, la question est alors la suivante: comment déterminer si la procédure législative a fonctionné correctement?

84. Pour apprécier si tel a été le cas dans chaque cas d'espèce, le juge national devra, selon moi, examiner les aspects suivants:

a) en amont: les informations qui ont été portées à la connaissance du législateur étaient-elles suffisamment détaillées et pertinentes pour lui permettre d'évaluer les potentielles incidences du projet proposé sur l'environnement?

b) procédure: la procédure appropriée a-t-elle été respectée et les temps de préparation et de discussion ont-ils été suffisants pour qu'il soit plausible de conclure

que les représentants élus du peuple ont réellement pu examiner le projet proposé et en débattre?

c) en aval: l'acte législatif qui en résulte (lu, le cas échéant, en combinaison avec les documents complémentaires auxquels il renvoie expressément) énonce-t-il clairement ce qui est autorisé ainsi que toutes les limitations ou les contraintes qui sont imposées?

85. Une telle procédure législative pourrait (comme c'est le cas en l'espèce) impliquer que le législateur s'appuie sur les travaux accomplis précédemment par un organe administratif.

86. Dans ce cas, le juge national devra alors déterminer si, pour l'essentiel, le projet a déjà été approuvé (au cours de la procédure administrative) avant d'arriver devant le législateur ou s'il a effectivement été examiné et approuvé plus tard, à travers la procédure législative elle-même. À nouveau, je suggérerais que le juge national s'attache au fond plutôt qu'à la forme de ce qui s'est produit dans chaque cas d'espèce.

87. En résumé, dès lors que le législateur dispose des informations requises et qu'il remplit correctement et efficacement son rôle démocratique, la procédure législative atteindra les objectifs poursuivis par la directive EIE, telle que modifiée. Permettre que la procédure législative bénéficie de l'exclusion visée à l'article 1er, paragraphe 5, et sorte du champ d'application de la directive EIE n'entraîne donc aucune lacune en termes de protection.

88. À l'inverse, une procédure législative qui se bornerait à avaliser formellement une procédure administrative antérieure au terme de laquelle les décisions pertinentes ont d'ores et déjà été adoptées effectivement n'apportera pas les mêmes garanties que celles fournies par la directive EIE. Elle ne saurait donc bénéficier de l'exclusion visée à l'article 1er, paragraphe 5.

89. Une telle approche me semble respecter tout à la fois la finalité de la convention d'Aarhus et celle de la directive EIE, telle que modifiée, au regard de ce qu'étaient les intentions des rédacteurs lorsqu'ils ont inclus, dans ces deux instruments, une clause d'exclusion couvrant les décisions adoptées, en matière d'environnement, par le législateur plutôt que par un organe administratif.

Questions B 1, B 2 et B 3

90. Dans la question B 1, le Conseil d'État souhaite savoir si les articles 1er, 5, 6, 7, 8 et 10 bis de la directive EIE s'opposent à un régime juridique où le droit de réaliser un projet soumis à une EIE est délivré par un acte législatif contre lequel n'est pas ouvert un recours permettant de contester la légalité, quant au fond ou à la procédure, de la décision en cause. Cependant, à la lumière du libellé et du contenu des dispositions précitées, il me semble que la juridiction de renvoi souhaite en réalité savoir si, eu égard à l'article 1er (et, en particulier, à son paragraphe 5), l'article 10 bis de la directive EIE impose que soit ouvert un recours permettant de vérifier la conformité avec les articles 5, 6, 7 et 8, quant au fond ou à la procédure, d'un acte législatif ayant délivré le droit de réaliser un projet soumis à une EIE.

91. Les questions B 2 et B 3 interrogent essentiellement sur le point de savoir si l'article 9 de la convention d'Aarhus et/ou l'article 10 bis de la directive EIE imposent aux États membres de prévoir la possibilité de former un recours en justice pour contester la légalité des décisions, des actes ou des omissions, pour toutes questions de fond ou de procédure relevant du régime d'autorisation des projets soumis à une EIE.

92. Ainsi, tandis que la question A vise à établir si la directive EIE s'applique à une procédure telle que celle en cause, les trois questions du point B cherchent plus particulièrement à savoir si un recours en justice doit être ouvert contre cette procédure et ont implicitement trait aux difficultés qui pourraient se présenter si des juridictions différentes étaient en principe compétentes pour connaître de la légalité des différentes étapes de cette procédure.

93. De prime abord, il est possible de répondre très simplement à ces questions.

94. En premier lieu, s'agissant de la question B 1, il est clair que la directive EIE ne s'applique pas «aux projets qui sont adoptés en détail par un acte législatif national spécifique». Par conséquent, aucune des dispositions de fond de la directive ne peut imposer une quelconque forme de recours contre des autorisations adoptées par des actes relevant de cette définition. Déterminer si un acte particulier relève de cette définition constitue l'objet de la question A et je l'ai examiné dans ce cadre. Si un acte ne relève pas de cette définition, les règles relatives à la possi-

bilité d'introduire un recours sont énoncées à l'article 10 bis.

95. La réponse aux questions B 2 et B 3, qui ne se rapportent pas aux actes législatifs, est encore plus simple. Elle découle du libellé de l'article 9 de la convention d'Aarhus et de l'article 10 bis de la directive EIE et ce sont ces dispositions qui imposent en réalité aux États membres de prévoir la possibilité d'un recours pour contester la légalité, pour toutes questions de fond ou de procédure relevant du régime d'autorisation des projets soumis à une EIE, des décisions, des actes ou des omissions tombant sous le coup de ces instruments.

96. Il convient néanmoins d'observer que, comme le gouvernement belge et la Commission l'ont souligné, le libellé de ces dispositions accorde aux États membres une marge de manœuvre non négligeable pour atteindre les objectifs énoncés. En effet, plusieurs questions restent ouvertes aux fins d'être tranchées par les droits nationaux, notamment le contenu de certaines notions, le stade auquel le recours doit être ouvert et la nature de l'organe compétent pour examiner ce recours.

97. Cependant, quand bien même elles seraient lues conjointement avec mon analyse de la question A, ces réponses simples ne résolvent pas le problème sous-jacent qui préoccupe le Conseil d'État. Les règles détaillées sur les compétences respectives du Conseil d'État et de la Cour constitutionnelle n'ont pas été pleinement exposées à la Cour (bien que le gouvernement belge ait fourni d'importantes informations). Pour l'essentiel, il semble néanmoins que le Conseil d'État n'est pas compétent pour connaître des recours formés contre des actes législatifs tels que le décret du 17 juillet 2008, tandis que la Cour constitutionnelle, alors même qu'elle jouit de cette compétence, n'est pas nécessairement habilitée à connaître de la conformité de cet acte avec la convention d'Aarhus ou la directive EIE, par opposition à sa conformité avec les règles ou principes constitutionnels. Si tel est effectivement le cas ou si une situation comparable se présente, existe-t-il une lacune en matière de compétences qui serait incompatible avec l'un ou l'autre instrument?

98. En particulier, si une juridiction telle que le Conseil d'État n'est pas compétente pour examiner une mesure telle que le décret du 17 juillet 2008 aux fins de déterminer si cette mesure est valable à l'aune de la convention d'Aarhus ou de la directive EIE, doit-elle être compétente pour l'examiner aux fins de déterminer si cette mesure tombe dans le champ de l'exclusion des actes législatifs, étant donné que, dans les faits, la nature de l'examen est

essentiellement la même dans les deux cas? Et, à défaut, une autre juridiction, telle que la Cour constitutionnelle, doit-elle être compétente pour examiner la compatibilité de cette mesure avec la convention d'Aarhus et la directive EIE?

99. Il convient ici de rappeler deux principes. Tout d'abord, à moins que les règles de compétence ne soient dictées par le droit de l'Union — et ce n'est clairement pas le cas en l'espèce —, il n'appartient pas à la Cour d'indiquer les règles qui doivent être appliquées en la matière dans les États membres. Ensuite, afin d'assurer que les objectifs d'accès à la justice sont atteints, il doit être possible pour au moins une juridiction d'examiner un recours formé contre un acte législatif national spécifique au motif qu'il ne relève pas de l'exclusion visée à l'article 2 de la convention d'Aarhus ou à l'article 1er, paragraphe 5, de la directive EIE.

100. Dans ces conditions, il apparaît clairement que, si la Cour constitutionnelle est compétente, en vertu du droit belge, pour déterminer si le décret du 17 juillet 2008 relève de la définition de l'«acte législatif national spécifique» au sens de l'article 1er, paragraphe 5, de la directive EIE, tel qu'interprété par la Cour, et si elle seule a compétence pour le faire, alors il n'existe aucune lacune en la matière et les objectifs de l'article 10 bis de ladite directive (et de l'article 9 de la convention d'Aarhus) sont suffisamment atteints — sous réserve, dans des circonstances telles que celles de l'espèce, que la juridiction saisie d'un recours contre les autorisations administratives sous-jacentes soit en mesure d'obtenir une décision de la Cour constitutionnelle sur ce point. Il ressort de la décision de renvoi qu'une procédure préjudicielle de ce type est ouverte.

101. Cependant, si les compétences de la Cour constitutionnelle devaient se limiter, par exemple, à un examen de constitutionnalité et ne pouvaient être étendues à la possibilité d'examiner si un acte législatif donné relève de la définition de l'article 1er, paragraphe 5, de la directive EIE, il serait alors nécessaire que le Conseil d'État puisse examiner cette question et, le cas échéant, écarter le décret du 17 juillet 2008 afin de se prononcer sur la légalité, quant au fond ou à la procédure, des autorisations administratives elles-mêmes [41].

41 — Pour une situation procédurale comparable, quoique non identique, voir, par exemple, arrêts du 9 mars 1978, Simmenthal (106/77, Rec. p. 629), et du 19 juin 1990, Factortame e.a. (C-213/89, Rec. p. I-2433).

Conclusion

102. À la lumière des considérations qui précèdent, j'estime que, en réponse aux questions déférées par le Conseil d'État, la Cour devrait statuer comme suit:

«A. L'article 1er, paragraphe 5, 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 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 et 96/61/CE du Conseil, exclut uniquement du champ d'application de cette directive les actes législatifs pour lesquels les objectifs de la directive ont, pour l'essentiel, été atteints par l'organe législatif.

Lorsqu'une juridiction nationale est saisie d'un recours contestant des autorisations administratives accordées pour des projets soumis à la directive 85/337 et que ces autorisations sont ensuite ratifiées par un acte législatif, il est nécessaire de prendre en considération non seulement le libellé de l'acte concerné, mais également le contenu de la procédure législative — notamment les informations mises à disposition du législateur et l'examen auquel elles ont été soumises — afin de déterminer si ces objectifs ont été atteints. S'ils n'ont pas été atteints, l'acte législatif devra être écarté par le juge national et la légalité des autorisations administratives devra être examinée en tant que telle.

B. Dans le cadre d'un tel recours, l'article 10 bis de la directive 85/337 et l'article 9 de la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (convention d'Aarhus) exigent que la juridiction concernée soit en mesure d'établir, d'office ou sur renvoi à une autre juridiction disposant de la compétence requise, si l'acte législatif est exclu du champ d'application de ces instruments, au motif que la procédure législative a atteint les objectifs en question.»