Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (deuxième chambre)

7 novembre 2018 *

« Renvoi préjudiciel – Environnement – Directive 92/43/CEE – Conservation des habitats naturels – Conservation de la faune et de la flore sauvages – Projet de construction routière – Évaluation appropriée des incidences sur l'environnement – Étendue de l'obligation de motivation – Directive 2011/92/UE – Évaluation des incidences de certains projets – Annexe IV, point 3 – Article 5, paragraphe 3, sous d) – Portée de la notion de "principales solutions de substitution" »

Dans l'affaire C-461/17,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par la High Court (Haute Cour, Irlande), par décision du 5 mai 2017, parvenue à la Cour le 28 juillet 2017, dans la procédure

Brian Holohan,

Richard Guilfoyle,

Noric Guilfoyle,

Liam Donegan

contre

An Bord Pleanála,

en présence de :

National Parks and Wildlife Service (NPWS),

LA COUR (deuxième chambre),

composée de M^me^ A. Prechal, présidente de la troisième chambre, faisant fonction de président de la deuxième chambre, M^me^ C. Toader (rapporteure), et M. A. Rosas, juges,

avocat général : M^me^ J. Kokott,

greffier : M. K. Malacek, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 16 mai 2018,

* Langue de procédure : l'anglais.

considérant les observations présentées :

– pour MM. B. Holohan, R. Guilfoyle, N. Guilfoyle et L. Donegan, par MM. D. Browne et C. Hugues, BL, ainsi que par MM. P. O'Higgins et J. Devlin, SC, mandatés par M^mes^ C. Herlihy et L. O'Sullivan et M. B. Harrington, solicitors,

– pour l'An Bord Pleanála, par M. F. Valentine, BL, et M^me^ N. Butler, SC, mandatés par M^me^ M. Larkin et M. A. Doyle, solicitors,

– pour l'Irlande, par M^mes^ M. Browne et G. Hodge ainsi que par M. A. Joyce, en qualité d'agents, assistés de M. G. Simons, SC, et de M^me^ M. Gray, BL,

– pour le gouvernement tchèque, par MM. M. Smolek et J. Vláčil ainsi que par M^me^ L. Dvořáková, en qualité d'agents,

– pour le gouvernement du Royaume-Uni, initialement par M^me^ G. Brown, en qualité d'agent, assistée de M. C. Banner, barrister, puis par M^mes^ R. Fadoju et J. Kraehling, en qualité d'agents, assistées de MM. T. Buley et C. Banner, barristers,

– pour la Commission européenne, par MM. C. Hermes, E. Manhaeve et M. Noll-Ehlers, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocate générale en ses conclusions à l'audience du 7 août 2018,

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation 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 1992, L 206, p. 7, ci-après la directive « habitats »), ainsi que de la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil, du 13 décembre 2011, concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (JO 2012, L 26, p. 1, ci-après la directive « EIE »).

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant MM. Brian Holohan, Richard et Noric Guilfoyle ainsi que Liam Donegan à l'An Bord Pleanála (Agence d'aménagement du territoire, Irlande)(ci-après l'« Agence ») au sujet de l'autorisation d'un projet d'extension du périphérique nord de la ville de Kilkenny (Irlande) (ci-après le « projet d'aménagement »).

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

La directive « habitats »

3 Les premier et troisième considérants de la directive « habitats » prévoient :

« [...] la préservation, la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement, y compris la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, constituent un objectif essentiel, d'intérêt général poursuivi par la Communauté comme prévu à l'article [191 TFUE].

[...]

[...] le but principal de la présente directive étant de favoriser le maintien de la biodiversité, tout en tenant compte des exigences économiques, sociales, culturelles et régionales, elle contribue à l'objectif général, d'un développement durable ; [...] le maintien de cette biodiversité peut, dans certains cas, requérir le maintien, voire l'encouragement, d'activités humaines ».

4 L'article 1er de cette directive dispose :

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

[...]

e) *état de conservation d'un habitat naturel* : l'effet de l'ensemble des influences agissant sur un habitat naturel ainsi que sur les espèces typiques qu'il abrite, qui peuvent affecter à long terme sa répartition naturelle, sa structure et ses fonctions ainsi que la survie à long terme de ses espèces typiques sur le territoire visé à l'article 2.

"L'état de conservation" d'un habitat naturel sera considéré comme "favorable" lorsque :

– son aire de répartition naturelle ainsi que les superficies qu'il couvre au sein de cette aire sont stables ou en extension

et

– la structure et les fonctions spécifiques nécessaires à son maintien à long terme existent et sont susceptibles de perdurer dans un avenir prévisible

[...]

k) *site d'importance communautaire* : un site qui, dans la ou les régions biogéographiques auxquelles il appartient, contribue de manière significative à maintenir ou à rétablir un type d'habitat naturel de l'annexe I ou une espèce de l'annexe II dans un état de conservation favorable et peut aussi contribuer de manière significative à la cohérence de "Natura 2000" visé à l'article 3, et/ou contribue de manière significative au maintien de la diversité biologique dans la ou les régions biogéographiques concernées.

[...]

l) *zone spéciale de conservation* : un site d'importance communautaire désigné par les États membres par un acte réglementaire, administratif et/ou contractuel où sont appliquées les mesures de conservation nécessaires au maintien ou au rétablissement, dans un état de conservation favorable, des habitats naturels et/ou des populations des espèces pour lesquels le site est désigné ;

[...] »

5 Aux termes de l'article 2 de ladite directive :

« 1. La présente directive a pour objet de contribuer à assurer la biodiversité par la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages sur le territoire européen des États membres où le traité s'applique.

2. Les mesures prises en vertu de la présente directive visent à assurer le maintien ou le rétablissement, dans un état de conservation favorable, des habitats naturels et des espèces de faune et de flore sauvages d'intérêt communautaire.

3. Les mesures prises en vertu de la présente directive tiennent compte des exigences économiques, sociales et culturelles, ainsi que des particularités régionales et locales. »

6 L'article 3, paragraphe 1, de la directive « habitats » est libellé comme suit :

« Un réseau écologique européen cohérent de zones spéciales de conservation, dénommé "Natura 2000", est constitué. Ce réseau, formé par des sites abritant des types d'habitats naturels figurant à l'annexe I et des habitats des espèces figurant à l'annexe II, doit assurer le maintien ou, le cas échéant, le rétablissement, dans un état de conservation favorable, des types d'habitats naturels et des habitats d'espèces concernés dans leur aire de répartition naturelle.

[...] »

7 L'article 6 de cette directive énonce :

« 1. Pour les zones spéciales de conservation, les États membres établissent les mesures de conservation nécessaires impliquant, le cas échéant, des plans de gestion appropriés spécifiques aux sites ou intégrés dans d'autres plans d'aménagement et les mesures réglementaires, administratives ou contractuelles appropriées, qui répondent aux exigences écologiques des types d'habitats naturels de l'annexe I et des espèces de l'annexe II présents sur les sites.

2. Les États membres prennent les mesures appropriées pour éviter, dans les zones spéciales de conservation, la détérioration des habitats naturels et des habitats d'espèces ainsi que les perturbations touchant les espèces pour lesquelles les zones ont été désignées, pour autant que ces perturbations soient susceptibles d'avoir un effet significatif eu égard aux objectifs de la présente directive.

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. L'État membre informe la Commission des mesures compensatoires adoptées.

Lorsque le site concerné est un site abritant un type d'habitat naturel et/ou une espèce prioritaires, seules peuvent être évoquées des considérations liées à la santé de l'homme et à la sécurité publique ou à des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement ou, après avis de la Commission, à d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur. »

8 Conformément à l'article 7 de la directive « habitats », les obligations découlant des paragraphes 2 à 4 de l'article 6 de celle-ci s'appliquent aux zones de protection spéciale (ci-après les « ZPS »), au sens de la directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil, du 30 novembre 2009, concernant la conservation des oiseaux sauvages (JO 2010, L 20, p. 7, ci-après la « directive "oiseaux" »).

La directive « oiseaux »

9 L'article 4, paragraphe 1, quatrième alinéa, de la directive « oiseaux » prévoit :

« Les États membres classent notamment en [ZPS] les territoires les plus appropriés en nombre et en superficie à la conservation de ces espèces dans la zone géographique maritime et terrestre d'application de la présente directive. »

La directive EIE

10 L'article 1er de la directive EIE dispose :

« 1. La présente directive concerne l'évaluation des incidences sur l'environnement des projets publics et privés susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

2. Aux fins de la présente directive, on entend par :

a) "projet" :

– la réalisation de travaux de construction ou d'autres installations ou ouvrages,

– d'autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, y compris celles destinées à l'exploitation des ressources du sol ;

b) "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 ;

c) "autorisation" : la décision de l'autorité ou des autorités compétentes qui ouvre le droit du maître d'ouvrage de réaliser le projet ;

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

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

f) "autorité(s) compétente(s)" : celle(s) que les États membres désignent en vue de s'acquitter des tâches résultant de la présente directive.

[...] »

11 L'article 2, paragraphe 1, de cette directive énonce :

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

12 L'article 3 de ladite directive se lit comme suit :

« L'évaluation des incidences sur l'environnement identifie, décrit et évalue de manière appropriée, en fonction de chaque cas particulier et conformément aux articles 4 à 12, les incidences directes et indirectes d'un projet sur les facteurs suivants :

a) l'homme, la faune et la flore ;

b) le sol, l'eau, l'air, le climat et le paysage ;

c) les biens matériels et le patrimoine culturel ;

d) l'interaction entre les facteurs visés aux points a), b) et c). »

13 L'article 4, paragraphe 1, de la directive EIE dispose :

« Sous réserve de l'article 2, paragraphe 4, les projets énumérés à l'annexe I sont soumis à une évaluation, conformément aux articles 5 à 10 ».

14 L'article 5 de cette directive prévoit :

« 1. Dans le cas des projets qui, en application de l'article 4, doivent être soumis à une évaluation des incidences sur l'environnement, conformément au présent article et aux articles 6 à 10, les États membres adoptent les mesures nécessaires pour s'assurer que le maître d'ouvrage fournit, sous une forme appropriée, les informations spécifiées à l'annexe IV, dans la mesure où :

a) les États membres considèrent que ces informations sont appropriées à un stade donné de la procédure d'autorisation, par rapport aux caractéristiques spécifiques d'un projet donné ou d'un type de projet et par rapport aux éléments environnementaux susceptibles d'être affectés ;

b) les États membres considèrent que l'on peut raisonnablement exiger d'un maître d'ouvrage qu'il rassemble ces données, compte tenu, entre autres, des connaissances et des méthodes d'évaluation existantes.

[...]

3. Les informations à fournir par le maître d'ouvrage, conformément au paragraphe 1, comportent au minimum :

[...]

c) les données nécessaires pour identifier et évaluer les effets principaux que le projet est susceptible d'avoir sur l'environnement ;

d) une esquisse des principales solutions de substitution qui ont été examinées par le maître d'ouvrage et une indication des principales raisons de son choix, eu égard aux incidences sur l'environnement ;

[...] »

15 L'annexe IV de ladite directive, intitulée « informations visées à l'article 5, paragraphe 1 », énonce, à son point 3 :

« Une description des éléments de l'environnement susceptibles d'être affectés de manière notable par le projet proposé, y compris notamment la population, la faune, la flore, le sol, l'eau, l'air, les facteurs climatiques, les biens matériels, y compris le patrimoine architectural et archéologique, le paysage ainsi que l'interrelation entre les facteurs précités. »

16 L'article 3, paragraphe 2, de la directive 2014/52/UE du Parlement européen et du Conseil, du 16 avril 2014, modifiant la directive 2011/92 (JO 2014, L 124, p. 1), dispose :

« Un projet est soumis aux obligations visées à l'article 3 et aux articles 5 à 11 de la directive [EIE] avant sa modification par la présente directive si, avant le 16 mai 2017 :

a) la procédure relative à l'avis visé à l'article 5, paragraphe 2, de la directive [EIE] a été engagée ; ou

b) les informations visées à l'article 5, paragraphe 1, de la directive [EIE] ont été fournies. »

Le droit irlandais

17 La section 177V, paragraphe 1, figurant dans la partie XAB du Planning and Development Act 2000 (loi de 2000 sur l'aménagement du territoire et le développement), énonce :

« Une évaluation appropriée réalisée conformément à cette partie doit inclure l'appréciation de l'autorité compétente visée à l'article 6, paragraphe 3, de la directive ["habitats"], concernant le point de savoir si un projet de plan d'occupation des sols ou si un projet proposé est susceptible de porter atteinte à l'intégrité d'un site de l'Union [européenne] et une évaluation appropriée doit être effectuée par l'autorité compétente à chaque fois que cette autorité a constaté, en application de l'article 177U(4), qu'une évaluation appropriée était nécessaire avant [...] l'octroi de l'autorisation pour le projet proposé ».

18 Le paragraphe 2 de cette section 177V dispose :

« En procédant à l'évaluation appropriée visée au paragraphe 1, l'autorité compétente doit prendre en considération les éléments suivants : (a) le rapport ou la déclaration d'incidences Natura, selon le cas ; (b) toute information supplémentaire fournie concernant ce rapport ou cette déclaration ; (c) le cas échéant, toute information complémentaire demandée par l'autorité et fournie par le demandeur concernant une déclaration d'incidences Natura ; (d) toute information complémentaire fournie à l'autorité compétente à sa demande concernant un rapport d'incidences Natura ; (e) toute information ou conseil obtenus par l'autorité compétente ; (f) le cas échéant, toute observation écrite ou remarque adressée à l'autorité compétente concernant la demande d'autorisation du projet proposé ; (g) toute autre information pertinente. »

19 La section 217B de la loi de 2000 sur l'aménagement du territoire et le développement autorise l'Agence à solliciter des informations supplémentaires auprès des autorités routières et à inviter ces dernières à apporter des modifications précises aux modalités du projet routier proposé.

20 La section 50 de la Roads Act 1993 (loi de 1993 sur les routes) énonce :

« (2)Une déclaration d'incidences sur l'environnement doit contenir les informations spécifiques suivantes :

[...]

d) une esquisse des principales solutions de substitution qui ont été examinées par l'autorité routière concernée et une indication des principales raisons de son choix, eu égard aux incidences sur l'environnement [...] ».

21 Conformément à la section 50, paragraphe 5, de cette loi, un avis sur la délimitation du champ de l'évaluation, à savoir un avis écrit concernant les informations devant être comprises dans cette déclaration d'incidences sur l'environnement, doit être fourni à la demande du maître d'ouvrage.

Le litige au principal et les questions préjudicielles

22 Les requérants au principal souhaitent obtenir une ordonnance de certiorari annulant la décision de l'Agence du 11 juillet 2014 comportant l'autorisation du projet d'aménagement accordée au Kilkenny County Council (conseil du comté de Kilkenny, Irlande). Ce projet d'aménagement inclut l'implantation d'environ 1,5 km de route à chaussée unique, la construction d'un premier rond-point et l'adaptation d'un second, l'implantation d'un sentier piétonnier ainsi qu'une piste cyclable du côté de la ville et divers autres travaux.

23 La route proposée traverse deux sites Natura 2000 : la ZPS de la rivière Nore, désignée par l'Irlande en vertu de la directive « oiseaux », et le site d'importance communautaire (ci-après le « SIC ») des rivières Barrow et Nore, répertorié comme SIC en vertu de la directive « habitats » depuis l'année 2004.

24 Les requérants au principal font en substance valoir, premièrement, que l'Agence a commis une erreur en omettant d'examiner les effets environnementaux des principales solutions de substitution étudiées, deuxièmement, que l'évaluation appropriée prétendument effectuée était insuffisante et, troisièmement, que la partie défenderesse a commis une erreur en approuvant le projet d'aménagement, ainsi que la déclaration d'incidences Natura (ci-après la « DIN ») présentée par le conseil du comté de Kilkenny, dans la mesure où ce conseil a omis de procéder aux études écologiques préalables à cette approbation.

25 La juridiction de renvoi indique que le maître d'ouvrage, à savoir le conseil du comté de Kilkenny, a élaboré la DIN pour le projet d'aménagement au mois de mai 2013. Selon cette juridiction, la DIN, qui était fondée sur un document rédigé par le National Parks and Wildlife Service (service des parcs nationaux ainsi que de la faune et de la flore sauvages, Irlande) le 19 juillet 2011, relatif aux objectifs de conservation et exposant les objectifs à atteindre pour le classement en zone spéciale de conservation, n'analyse pas pleinement les incidences sur les espèces autres que celles pour lesquelles le site des rivières Barrow et Nore a été répertorié et n'aborde pas les incidences sur les espèces ou les habitats protégés situés hors des limites des sites en cause.

26 Au mois de décembre 2013, le maître d'ouvrage a également élaboré une déclaration d'incidences sur l'environnement (ci-après la « DIE ») et a, le 16 décembre 2013, demandé à l'Agence l'autorisation de réaliser le projet d'aménagement.

27 À la suite d'une opposition et d'une audition au mois d'avril 2014, un rapport d'inspection concernant cette demande a été publié au mois de juin 2014. Dans son rapport, l'inspecteur a conclu que les informations figurant dans ladite demande, la DIE ainsi que dans la DIN n'étaient pas adéquates et que d'autres informations importantes étaient requises. L'inspecteur a demandé de plus amples informations notamment sur la phase de construction, une étude scientifique de référence et des croquis à l'échelle indiquant la localisation ou la possible localisation d'espèces ou d'habitats protégés ainsi que des informations supplémentaires sur l'option de l'« enjambement », consistant en la construction d'un pont au-dessus de la zone inondable. Malgré ce rapport d'inspection, l'autorité compétente a pris la décision, au mois de juillet 2014, d'accorder l'autorisation de réaliser le projet d'aménagement.

28 Selon la juridiction de renvoi, la DIE n'aborde pas de manière détaillée l'option de l'« enjambement », au motif que cette option a été écartée par le conseil du comté de Kilkenny « à un stade précoce » au profit d'une « solution financièrement plus avantageuse ». Elle ajoute que la DIE n'analyserait pas non plus explicitement les incidences du projet en cause sur toutes les espèces qu'elle identifie.

29 Dans ces conditions, la High Court (Haute Cour, Irlande) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

« 1) En vertu de la directive ["habitats"], une déclaration d'incidences Natura doit-elle identifier dans leur totalité les habitats et les espèces pour lesquels le site est répertorié ?

2) En vertu de la directive ["habitats"], doit-on identifier et examiner dans une déclaration d'incidences Natura les incidences éventuelles sur toutes les espèces (et non uniquement sur les espèces protégées) qui contribuent à l'habitat protégé et en font partie ?

3) En vertu de la directive ["habitats"], une déclaration d'incidences Natura doit-elle examiner explicitement l'incidence du projet proposé sur les espèces et les habitats protégés situés tant sur le site de la [Zone spéciale de conservation] que hors des limites de cette zone ?

4) En vertu de la directive [EIE], telle que modifiée, une déclaration d'incidences sur l'environnement doit-elle examiner explicitement le point de savoir si le projet proposé aura des incidences significatives sur les espèces identifiées dans la déclaration ?

5) Une option que le maître d'ouvrage a envisagée et examinée dans l'évaluation des incidences sur l'environnement et/ou qui a été préconisée par certaines parties intéressées, et/ou qui a été envisagée par l'autorité compétente, constitue-t-elle une "solution principale de substitution", au sens de l'article 5, paragraphe 3, sous d), de la directive [EIE], telle que modifiée, même si cette option a été rejetée à un stade précoce ?

6) En vertu de la directive [EIE], telle que modifiée, l'évaluation des incidences sur l'environnement doit-elle contenir suffisamment d'informations sur les incidences environnementales de chaque alternative pour permettre une comparaison entre les avantages environnementaux des différentes alternatives et/ou la déclaration d'incidences sur l'environnement doit-elle indiquer explicitement de quelle manière les incidences environnementales des alternatives ont été prises en compte ?

7) L'exigence visée à l'article 5, paragraphe 3, sous d), de la directive [EIE], telle que modifiée, imposant que les raisons du choix opéré par le maître d'ouvrage soient déterminées "eu égard aux incidences sur l'environnement", s'applique-t-elle uniquement à l'option retenue ou également aux principales solutions de substitution envisagées, de telle sorte qu'une analyse de ces options est nécessaire aux fins d'examiner leurs incidences sur l'environnement ?

8) Est-il compatible avec la mise en œuvre des objectifs de la directive ["habitats"] que des détails relatifs à la phase de construction (tels que la localisation de l'enceinte et les routes de transport) puissent être déterminés dans le cadre d'une décision postérieure à l'autorisation et, dans l'affirmative, une autorité compétente peut-elle consentir à ce que, pour toute autorisation de projet accordée, ces détails soient déterminés dans le cadre d'une décision unilatérale du maître d'ouvrage, puis notifiés à l'autorité compétente et non approuvés par cette dernière ?

9) En vertu de la directive ["habitats"], une autorité compétente est-elle tenue de faire état avec suffisamment de précision et de clarté pour dissiper tout doute quant au sens et aux effets de l'expertise scientifique qui lui est soumise de la mesure dans laquelle cette expertise préconise l'obtention d'informations supplémentaires avant l'octroi de l'autorisation du projet ?

10) La directive [“habitats”] impose-t-elle à l’autorité compétente de fournir une justification ou motivation détaillée lorsqu’elle rejette une conclusion de son inspecteur indiquant que des informations ou des études scientifiques supplémentaires sont nécessaires avant l’octroi de l’autorisation du projet ?

11) La directive [“habitats”] impose-t-elle à une autorité compétente, lorsque celle-ci procède à une évaluation appropriée, de fournir une motivation explicite et détaillée pour chaque élément de sa décision ? »

Sur les questions préjudicielles

Sur la directive « habitats »

30 À titre liminaire, il convient de rappeler que l’article 6 de la directive « habitats » impose aux États membres une série d’obligations et de procédures spécifiques visant à assurer, ainsi qu’il ressort de l’article 2, paragraphe 2, de cette directive, le maintien ou, le cas échéant, le rétablissement, dans un état de conservation favorable, des habitats naturels et des espèces de faune et de flore sauvages d’intérêt pour l’Union, en vue d’atteindre l’objectif plus général de ladite directive qui est de garantir un niveau élevé de protection de l’environnement s’agissant des sites protégés en vertu de celle-ci [arrêt du 17 avril 2018, Commission/Pologne (Forêt de Białowieża), C-441/17, EU:C:2018:255, point 106 et jurisprudence citée].

31 Plus particulièrement, l’article 6, paragraphe 3, de la directive « habitats » prévoit une procédure d’évaluation visant à garantir, à l’aide d’un contrôle préalable, qu’un plan ou un projet non directement lié ou nécessaire à la gestion du site concerné, mais susceptible d’affecter ce dernier de manière significative ne soit autorisé que pour autant qu’il ne portera pas atteinte à l’intégrité de ce site. Ladite disposition organise ainsi deux phases. La première phase, visée à la première phrase de cette même disposition, exige des États membres qu’ils effectuent une évaluation appropriée des incidences d’un plan ou d’un projet sur un site protégé lorsqu’il existe une probabilité que ce plan ou ce projet affecte de manière significative ce site. La seconde phase, visée à l’article 6, paragraphe 3, seconde phrase, de la directive « habitats », qui intervient à la suite de ladite évaluation appropriée, soumet l’autorisation d’un tel plan ou projet à la condition que celui-ci ne porte pas atteinte à l’intégrité du site concerné(voir, en ce sens, arrêt du 21 juillet 2016, Orleans e.a., C-387/15 et C-388/15, EU:C:2016:583, points 43 à 46 ainsi que jurisprudence citée).

Sur les trois premières questions

32 Par ses trois premières questions, qu’il convient d’examiner ensemble, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l’article 6, paragraphe 3, de la directive « habitats » doit être interprété en ce sens qu’une « évaluation appropriée » doit, d’une part, recenser la totalité des types d’habitats et des espèces pour lesquels un site est protégé ainsi que, d’autre part, identifier et examiner tant les incidences du projet proposé sur les espèces présentes sur ce site, mais pour lesquelles celui-ci n’a pas été répertorié, que celles sur les types d’habitats et les espèces situés hors des limites dudit site.

33 En vertu de l’article 6, paragraphe 3, de la directive « habitats », une évaluation appropriée des incidences d’un plan ou d’un projet sur le site concerné implique que, avant l’approbation de celui-ci, doivent être identifiés, compte tenu des meilleures connaissances scientifiques en la matière, tous les aspects de ce plan ou de ce projet pouvant, par eux-mêmes ou conjointement avec d’autres plans ou d’autres projets, affecter les objectifs de conservation de ce site. Les autorités nationales compétentes n’autorisent une activité sur le site protégé qu’à la condition qu’elles aient acquis la certitude que cette activité est dépourvue d’effets préjudiciables pour l’intégrité dudit site. Il en est ainsi lorsqu’il ne

subsiste aucun doute raisonnable d'un point de vue scientifique quant à l'absence de tels effets(arrêt du 8 novembre 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, point 42 et jurisprudence citée).

34 L'évaluation effectuée au titre de cette disposition ne saurait comporter de lacunes et doit contenir des constatations et des conclusions complètes, précises et définitives, de nature à dissiper tout doute scientifique raisonnable quant aux effets des travaux qui sont envisagés sur la zone protégée concernée (arrêt du 25 juillet 2018, Grace et Sweetman, C-164/17, EU:C:2018:593, point 39 ainsi que jurisprudence citée).

35 Le fait de ne pas porter atteinte à l'intégrité d'un site en tant qu'habitat naturel, au sens de l'article 6, paragraphe 3, seconde phrase, de la directive « habitats », suppose de le préserver dans un état de conservation favorable, ce qui implique le maintien durable des caractéristiques constitutives du site concerné, liées à la présence d'un type d'habitat naturel dont l'objectif de préservation a justifié la désignation de ce site dans la liste des sites d'importance communautaire, au sens de cette directive [arrêt du 17 avril 2018, Commission/Pologne (Forêt de Białowieża), C-441/17, EU:C:2018:255, point 116 et jurisprudence citée].

36 C'est à l'aune de ces objectifs de conservation qu'il convient de déterminer la portée de l'obligation de procéder à une évaluation appropriée des incidences d'un plan ou d'un projet sur un site concerné.

37 Dès lors que, ainsi qu'il a été relevé aux points 33 et 34 du présent arrêt, tous les aspects pouvant affecter lesdits objectifs doivent être identifiés et que l'évaluation effectuée doit contenir des constatations et des conclusions complètes, précises et définitives à cet égard, il y a lieu de considérer que la totalité des habitats et des espèces pour lesquels le site est protégé doivent être recensés. En effet, l'absence, dans cette évaluation, d'identification dans leur totalité des habitats et des espèces pour lesquels le site a été répertorié méconnaîtrait les exigences susmentionnées et, partant, comme l'a fait observer, en substance, M[me] l'avocate générale au point 31 de ses conclusions, ne serait pas de nature à dissiper tout doute raisonnable d'un point de vue scientifique quant à l'absence d'effets préjudiciables pour l'intégrité du site protégé (voir, en ce sens, arrêt du 26 avril 2017, Commission/Allemagne, C-142/16, EU:C:2017:301, point 33).

38 Il convient également d'ajouter que, l'évaluation devant clairement démontrer la raison pour laquelle les types d'habitats et les espèces protégés ne sont pas affectés, il peut suffire d'établir, comme l'a fait observer M[me] l'avocate générale au point 30 de ses conclusions, que seuls certains types d'habitats et d'espèces protégés se trouvent dans la fraction de la zone protégée concernée par le projet et que ne sont pas susceptibles d'être affectés les autres types d'habitats et les espèces protégés présents sur le site.

39 S'agissant des autres types d'habitats ou d'espèces, qui sont présents sur le site mais pour lesquels celui-ci n'a pas été répertorié, ainsi que pour les types d'habitats et les espèces situés en dehors de ce site, il y a lieu de rappeler, ainsi qu'il découle du libellé de l'article 6, paragraphe 3, de la directive « habitats », que celle-ci soumet au mécanisme de protection environnementale qui y est prévu « [t]out plan ou projet non directement lié ou nécessaire à la gestion du site mais susceptible d'affecter ce site de manière significative ». À cet égard, ainsi que l'a relevé M[me] l'avocate générale aux points 43 et 48 de ses conclusions, il résulte de l'objectif de conservation poursuivi par la directive « habitats », rappelé au point 35 du présent arrêt, que des habitats ou des espèces typiques doivent être inclus dans l'évaluation appropriée, s'ils sont nécessaires à la conservation des types d'habitats et des espèces répertoriés pour la zone protégée.

40 Eu égard aux considérations qui précèdent, il convient de répondre aux trois premières questions que l'article 6, paragraphe 3, de la directive « habitats » doit être interprété en ce sens qu'une « évaluation appropriée » doit, d'une part, recenser la totalité des types d'habitats et des espèces pour lesquels un site est protégé, ainsi que, d'autre part, identifier et examiner tant les incidences du projet proposé sur

les espèces présentes sur ce site, et pour lesquelles celui-ci n'a pas été répertorié, que celles sur les types d'habitats et les espèces situés hors des limites dudit site, pour autant que ces incidences sont susceptibles d'affecter les objectifs de conservation du site.

Sur la huitième question

41 Par sa huitième question, qu'il convient de traiter en deuxième lieu, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 6, paragraphe 3, de la directive « habitats » doit être interprété en ce sens qu'il permet à l'autorité compétente d'autoriser un plan ou un projet qui laisse à une décision ultérieure le soin de déterminer certains paramètres relatifs à la phase de construction, tels que la localisation de l'enceinte de construction et les routes de transport, et, dans l'affirmative, si ces paramètres peuvent, à ce stade ultérieur, être déterminés unilatéralement par le maître d'ouvrage et seulement notifiés à ladite autorité.

42 Il y a lieu de rappeler qu'il ressort de l'article 6, paragraphe 3, de la directive « habitats » que les autorités nationales compétentes ne marquent leur accord sur un plan ou un projet non directement lié ou nécessaire à la gestion d'un site, mais susceptible d'affecter ce site de manière significative qu'après s'être assurées dans le cadre d'une évaluation appropriée qu'il ne portera pas atteinte à l'intégrité du site concerné.

43 Conformément à la jurisprudence rappelée aux points 33 et 34 du présent arrêt, une évaluation appropriée des incidences d'un plan ou d'un projet sur un site protégé implique, premièrement, avant l'approbation de ce plan ou de ce projet, l'identification de tous les aspects dudit plan ou dudit projet pouvant affecter les objectifs de conservation de ce site. Deuxièmement, une telle évaluation ne peut être considérée comme étant appropriée si elle comporte des lacunes et ne contient pas de constatations et de conclusions complètes, précises et définitives de nature à dissiper tout doute scientifique raisonnable concernant les effets du plan ou du projet en question sur ledit site. Troisièmement, tous les aspects du plan ou du projet en cause pouvant, par eux-mêmes ou en combinaison avec d'autres plans ou d'autres projets, affecter les objectifs de conservation de ce même site doivent être identifiés, compte tenu des meilleures connaissances scientifiques en la matière.

44 De telles obligations, conformément au libellé de l'article 6, paragraphe 3, de la directive « habitats », incombent non pas au maître d'ouvrage, même s'il est, comme en l'occurrence, une autorité publique, mais à l'autorité compétente, à savoir celle que les États membres désignent en vue de s'acquitter des tâches résultant de cette directive.

45 Il s'ensuit que cette disposition exige de l'autorité compétente qu'elle recense et évalue tous les aspects d'un plan ou d'un projet pouvant affecter les objectifs de conservation du site protégé avant l'octroi de l'autorisation en cause.

46 Comme l'a également fait observer M[me] l'avocate générale aux points 56 et 57 de ses conclusions, seuls les paramètres, dont il n'existe aucun doute scientifique que leurs effets ne pourront affecter le site, peuvent être entièrement laissés à la décision ultérieure du maître d'ouvrage.

47 Eu égard aux considérations qui précèdent, il convient de répondre à la huitième question que l'article 6, paragraphe 3, de la directive « habitats » doit être interprété en ce sens qu'il ne permet à l'autorité compétente d'autoriser un plan ou un projet qui laisse le maître d'ouvrage libre de déterminer ultérieurement certains paramètres relatifs à la phase de construction, tels que la localisation de l'enceinte de construction et les routes de transport, que s'il est certain que l'autorisation fixe des conditions suffisamment strictes qui garantissent que ces paramètres ne porteront pas atteinte à l'intégrité du site.

Sur les neuvième à onzième questions

48 Par ses neuvième à onzième questions, qu'il convient de traiter conjointement, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 6, paragraphe 3, de la directive « habitats » doit être interprété en ce sens que, lorsque l'autorité compétente rejette les conclusions d'une expertise scientifique préconisant l'obtention d'informations supplémentaires, l'« évaluation appropriée » doit comporter une motivation explicite et détaillée de nature à apporter la certitude que, malgré un tel avis, il n'existe aucun doute scientifique raisonnable concernant les incidences environnementales des travaux envisagés sur le site considéré par lesdites conclusions.

49 Il résulte notamment de la jurisprudence de la Cour relative à l'article 6, paragraphe 3, de la directive « habitats », telle que résumée au point 43 du présent arrêt, que l'évaluation effectuée au titre de l'article 6, paragraphe 3, de la directive « habitats » ne saurait comporter de lacunes et doit contenir des constatations ainsi que des conclusions complètes, précises et définitives, de nature à dissiper tout doute scientifique raisonnable concernant les effets des travaux envisagés sur le site considéré.

50 Or, en l'absence de telles conclusions de nature à dissiper tout doute raisonnable quant au caractère suffisant des informations disponibles, l'évaluation ne saurait être considérée comme étant « appropriée », au sens de l'article 6, paragraphe 3, de la directive « habitats ».

51 Dans des circonstances telles que celles en cause au principal, ladite exigence implique que l'autorité compétente soit en mesure d'indiquer à suffisance les motifs qui lui ont permis, préalablement à l'octroi de l'autorisation, d'acquérir la certitude, malgré l'avis de son inspecteur l'invitant à obtenir des informations supplémentaires, que tout doute scientifique raisonnable est exclu s'agissant des incidences environnementales des travaux envisagés sur le site concerné.

52 Eu égard aux considérations qui précèdent, il convient de répondre aux neuvième à onzième questions que l'article 6, paragraphe 3, de la directive « habitats » doit être interprété en ce sens que, lorsque l'autorité compétente rejette les conclusions d'une expertise scientifique préconisant l'obtention d'informations supplémentaires, l'« évaluation appropriée » doit comporter une motivation explicite et détaillée, de nature à dissiper tout doute scientifique raisonnable concernant les effets des travaux envisagés sur le site concerné.

Sur la directive EIE

53 Si la demande de décision préjudicielle se réfère aux modifications introduites par la directive 2014/52, il importe de relever que, conformément à l'article 3, paragraphe 2, de cette directive, lesdites modifications ne sont applicables que si certaines étapes procédurales ont été accomplies après le 16 mai 2017.

54 Dans l'affaire au principal, la décision contestée a été adoptée le 11 juillet 2014.

55 Il s'ensuit que les questions relatives à la directive EIE doivent être examinées à l'aune de la version initiale de cette directive.

Sur la quatrième question

56 Par sa quatrième question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 5, paragraphes 1 et 3, ainsi que l'annexe IV de la directive EIE doivent être interprétés en ce sens qu'ils imposent au maître d'ouvrage de fournir des informations examinant explicitement les incidences potentiellement notables sur toutes les espèces identifiées dans la déclaration fournie en application de ces dispositions.

57 Aux termes de l'article 5, paragraphe 1, de la directive EIE, le maître d'ouvrage fournit les informations spécifiées à l'annexe IV de cette directive. Le point 3 de cette annexe prévoit spécifiquement à cet égard que, parmi les informations visées à l'article 5, paragraphe 1, de la directive EIE, figure « [u]ne description des éléments de l'environnement susceptibles d'être affectés de manière notable par le projet proposé, y compris notamment [...] la faune, la flore [...] ainsi que l'interrelation entre les facteurs précités ». L'article 5, paragraphe 3, sous c), de cette directive impose par ailleurs au maître d'ouvrage d'inclure « les données nécessaires pour identifier et évaluer les effets principaux que le projet est susceptible d'avoir sur l'environnement ».

58 Ainsi que l'a relevé M^me^ l'avocate générale aux points 84 et 85 de ses conclusions, il résulte de ces dispositions que l'obligation visée ne s'étend pas à toutes les incidences sur toutes les espèces présentes, mais se limite aux effets notables, cette notion devant être interprétée à la lumière de l'article 1^er^, paragraphe 1, et de l'article 2, paragraphe 1, de la directive EIE, aux termes desquels doivent être soumis à une évaluation en ce qui concerne leurs incidences les projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

59 Eu égard aux considérations qui précèdent, il convient de répondre à la quatrième question que l'article 5, paragraphes 1 et 3, ainsi que l'annexe IV de la directive EIE doivent être interprétés en ce sens qu'ils imposent au maître d'ouvrage de fournir des informations examinant explicitement les incidences notables de son projet sur toutes les espèces identifiées dans la déclaration fournie en application de ces dispositions.

Sur les cinquième à septième questions

60 Par ses cinquième à septième questions, qu'il convient d'examiner ensemble, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 5, paragraphe 3, sous d), de la directive EIE doit être interprété en ce sens que le maître d'ouvrage doit fournir des informations relatives aux incidences environnementales tant de la solution retenue que de chacune des principales solutions de substitution examinées par celui-ci ainsi que les raisons de son choix au regard de leurs incidences sur l'environnement, même en cas de rejet à un stade précoce d'une telle solution de substitution.

61 Aux termes de son article 3, la directive EIE a notamment pour objectif que les incidences de projets sur l'environnement soient identifiées, décrites et évaluées.

62 À cet égard, l'article 5 de la directive EIE établit une liste des informations, spécifiées à l'annexe IV, que le maître d'ouvrage fournit sous une forme appropriée aux autorités compétentes, afin de leur permettre de procéder à l'évaluation des incidences sur l'environnement du projet qu'il présente.

63 En particulier, l'article 5, paragraphe 3, sous d), de la directive EIE précise que le maître d'ouvrage doit au moins fournir « une esquisse des principales solutions de substitution qui ont été examinées par [celui-ci] et une indication des principales raisons de son choix, eu égard aux incidences sur l'environnement ».

64 Il résulte explicitement du libellé de cet énoncé qu'il incombe au maître d'ouvrage de fournir aux autorités compétentes une esquisse des principales solutions de substitution qui ont été examinées par celui-ci ainsi qu'une indication des principales raisons de son choix, eu égard aux incidences sur l'environnement.

65 À cet égard, tout d'abord, il y a lieu de relever que la directive EIE ne contient pas de définition de la notion de « principales solutions de substitution », visée à l'article 5, paragraphe 3, sous d), de la directive EIE. Il y a lieu, toutefois, de considérer, à l'instar de M^me^ l'avocate générale aux points 94 et 95 de ses conclusions, que ce qui est déterminant, afin d'identifier celles des solutions de

substitution qui doivent être considérées comme étant « principales », est l'influence de ces solutions sur les incidences, ou l'absence d'incidence, du projet sur l'environnement. À cet égard, la date à laquelle une solution de substitution est rejetée par le maître d'ouvrage est sans pertinence.

66 Ensuite, dès lors que, selon les termes de l'article 5, paragraphe 3, sous d), de la directive EIE, seule une esquisse desdites solutions doit être fournie, il y a lieu de considérer que cette disposition n'impose pas que les principales solutions de substitution examinées soient soumises à une évaluation des incidences équivalente à celle du projet retenu. Cela étant, elle exige du maître d'ouvrage qu'il indique les raisons de son choix, à tout le moins au regard des incidences respectives sur l'environnement. En effet, l'obligation qu'a le maître d'ouvrage d'esquisser les principales solutions de substitution a notamment pour but de motiver son choix.

67 Cette obligation imposée au maître d'ouvrage permet, par la suite, à l'autorité compétente de procéder à une évaluation approfondie des incidences sur l'environnement qui recense, décrit et apprécie, de manière appropriée, les effets sur l'environnement du projet sélectionné, conformément à l'article 3 de la directive EIE.

68 Enfin, il importe de relever que l'esquisse visée à cette disposition doit être fournie pour toutes les principales solutions de substitution qui ont été examinées par le maître d'ouvrage, que celles-ci aient été initialement envisagées par celui-ci ou par l'autorité compétente ou qu'elles aient été préconisées par certaines parties intéressées.

69 Eu égard aux considérations qui précèdent, il convient de répondre aux cinquième à septième questions que l'article 5 paragraphe 3, sous d), de la directive EIE doit être interprété en ce sens que le maître d'ouvrage doit fournir des informations relatives aux incidences environnementales tant de la solution retenue que de chacune des principales solutions de substitution examinées par celui-ci ainsi que les raisons de son choix, au regard, à tout le moins, de leurs incidences sur l'environnement, même en cas de rejet à un stade précoce d'une telle solution de substitution.

Sur les dépens

70 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (deuxième chambre) dit pour droit :

1) **L'article 6, paragraphe 3, 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, doit être interprété en ce sens qu'une « évaluation appropriée » doit, d'une part, recenser la totalité des types d'habitats et des espèces pour lesquels un site est protégé, ainsi que, d'autre part, identifier et examiner tant les incidences du projet proposé sur les espèces présentes sur ce site, et pour lesquelles celui-ci n'a pas été répertorié, que celles sur les types d'habitats et les espèces situés hors des limites dudit site, pour autant que ces incidences sont susceptibles d'affecter les objectifs de conservation du site.**

2) **L'article 6, paragraphe 3, de la directive 92/43 doit être interprété en ce sens qu'il ne permet à l'autorité compétente d'autoriser un plan ou un projet qui laisse le maître d'ouvrage libre de déterminer ultérieurement certains paramètres relatifs à la phase de construction, tels que la localisation de l'enceinte de construction et les routes de transport, que s'il est certain que l'autorisation fixe des conditions suffisamment strictes qui garantissent que ces paramètres ne porteront pas atteinte à l'intégrité du site.**

3) **L'article 6, paragraphe 3, de la directive 92/43 doit être interprété en ce sens que, lorsque l'autorité compétente rejette les conclusions d'une expertise scientifique préconisant l'obtention d'informations supplémentaires, l'« évaluation appropriée » doit comporter une motivation explicite et détaillée, de nature à dissiper tout doute scientifique raisonnable concernant les effets des travaux envisagés sur le site concerné.**

4) **L'article 5, paragraphes 1 et 3, ainsi que l'annexe IV de la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil, du 13 décembre 2011, concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, doivent être interprétés en ce sens qu'ils imposent au maître d'ouvrage de fournir des informations examinant explicitement les incidences notables de son projet sur toutes les espèces identifiées dans la déclaration fournie en application de ces dispositions.**

5) **L'article 5, paragraphe 3, sous d), de la directive 2011/92 doit être interprété en ce sens que le maître d'ouvrage doit fournir des informations relatives aux incidences environnementales tant de la solution retenue que de chacune des principales solutions de substitution examinées par celui-ci ainsi que les raisons de son choix, au regard, à tout le moins, de leurs incidences sur l'environnement, même en cas de rejet à un stade précoce d'une telle solution de substitution.**

Signatures