CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. PAOLO MENGOZZI
présentées le 17 novembre 2010[1]

1. L'un des problèmes les plus délicats qui se pose en matière d'évaluation des incidences sur l'environnement est, comme on sait, celui d'interpréter la liste des activités qui peuvent ou doivent faire l'objet de la procédure conduisant à cette évaluation, liste qui figure dans les annexes de la directive qui régit la matière. Dans la présente affaire concernant l'aéroport de Bruxelles, la Cour devra se prononcer sur la notion de «construction» d'un aéroport. Il conviendra, notamment, de préciser s'il est possible de rattacher à cette notion également l'exploitation d'une structure aéroportuaire préexistante, en l'absence de toute modification physique de celle-ci.

I — Le cadre juridique

2. L'évaluation des incidences sur l'environnement est régie par la directive 85/337/CEE[2] (ci-après également la «directive»). En particulier, la version de la directive applicable aux faits de l'espèce au principal est celle résultant des modifications qui lui ont été apportées par la directive 97/11/CE[3].

3. L'article 1er, paragraphe 2, de la directive énonce les définitions suivantes:

«[…]

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;

[…]

1 — Langue originale: l'italien.

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 Conseil, du 3 mars 1997, modifiant la directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (JO L 73, p. 5).

autorisation:

la décision de l'autorité ou des autorités compétentes qui ouvre le droit du maître d'ouvrage de réaliser le projet.

[…]».

4. Les annexes I et II de la directive contiennent des listes détaillées de différents types de projets. L'article 4 de la directive prévoit que, en règle générale, les projets énumérés à l'annexe I sont toujours soumis à une évaluation des incidences sur l'environnement. En revanche, s'agissant des projets qui relèvent de l'annexe II, les États membres déterminent, sur la base d'un examen cas par cas ou sur la base de seuils ou critères, quels projets doivent être soumis à l'évaluation des incidences sur l'environnement.

5. L'annexe I, qui contient la liste des projets pour lesquels l'évaluation des incidences sur l'environnement est toujours requise, mentionne, au point 7, sous a), la «[c]onstruction […] d'aéroports dont la piste de décollage et d'atterrissage a une longueur d'au moins 2 100 mètres» [4].

4 — Une note au texte précise que la notion d'aéroport au sens de la directive «correspond à la définition donnée par la convention de Chicago de 1944 constituant l'Organisation de l'aviation civile internationale». En l'espèce, il n'est cependant pas contesté entre les parties que l'aéroport de Bruxelles rentre dans la définition d'un «aéroport» qui vient d'être indiquée.

6. L'annexe II, relative aux projets pour lesquels l'évaluation des incidences est possible, mais pas nécessairement obligatoire, inclut, au point 10, sous d), les «[c]onstructions d'aérodromes (projets non visés à l'annexe I)» et, au point 13, «[t]oute modification ou extension des projets figurant à l'annexe I ou à l'annexe II, déjà autorisés, réalisés ou en cours de réalisation, qui peut avoir des incidences négatives importantes sur l'environnement».

II — Les faits, la procédure au principal et les questions préjudicielles

7. Le litige pendant devant la juridiction de renvoi concerne l'aéroport de Bruxelles. Il s'agit d'un aéroport doté de trois pistes qui est entièrement situé sur le territoire de la Région flamande (Vlaamse Gewest).

8. Selon la réglementation actuellement en vigueur en Région flamande, l'exploitation d'un aéroport tel que celui en cause exige une «autorisation écologique» (milieuvergunning). Il s'agit d'une autorisation administrative d'une durée limitée à vingt ans au maximum, qui est obligatoire pour les aéroports depuis 1999. Cette autorisation n'est pas prévue par le droit de l'Union et constitue, dès lors, un instrument de protection de l'environnement qui a été introduit de façon autonome par le Royaume de Belgique.

9. En d'autres termes, en l'espèce, deux procédures d'autorisation distinctes ayant une fonction de protection de l'environnement sont concernées: l'*autorisation écologique*, uniquement prévue par le droit national, et l'*évaluation des incidences sur l'environnement*, prévue par le droit de l'Union et, partant, également par le droit national qui a transposé la directive.

10. L'aéroport de Bruxelles, qui existe depuis plusieurs décennies, a obtenu en 2000 une première autorisation écologique pour une durée de cinq ans. En 2004, cette autorisation a été renouvelée, *sans aucune modification des conditions d'exploitation*, pour une période de vingt ans. Ainsi qu'il résulte de l'ordonnance de renvoi et comme cela a été confirmé lors de l'audience, au cours de la procédure administrative la possibilité avait été envisagée de réaliser certaines modifications de la structure aéroportuaire [5]: cette possibilité a cependant été exclue par les autorités nationales qui ont, par conséquent, renouvelé l'autorisation en laissant inchangées les conditions d'exploitation de l'aéroport. La décision de renouvellement de l'autorisation est l'acte attaqué devant la juridiction nationale.

11. Dans la procédure devant la juridiction de renvoi, l'argument principal avancé par les nombreuses parties requérantes est que le renouvellement de l'autorisation écologique aurait dû s'accompagner d'une évaluation des incidences sur l'environnement au sens de la directive. Dans ce contexte, le juge national a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1) Lorsque des autorisations différentes sont exigées, d'une part, pour les travaux d'infrastructure d'un aéroport dont la piste de décollage et d'atterrissage a une longueur d'au moins 2 100 mètres, et d'autre part, pour l'exploitation de cet aéroport, et que cette dernière autorisation — l'autorisation écologique — n'est accordée que pour une durée déterminée, le terme 'construction' figurant au point 7, sous a), de l'annexe I de la [directive 85/337/CEE], modifiée par la [directive 97/11/CE], doit-il être compris en ce sens qu'une évaluation des incidences sur l'environnement ne doit pas seulement être effectuée pour la réalisation de travaux d'infrastructure, mais également pour l'exploitation de l'aéroport?

2) Cette évaluation obligatoire des incidences sur l'environnement s'impose-t-elle également pour le renouvellement de l'autorisation écologique de l'aéroport, et cela dans le cas où ce renouvellement ne va de pair avec une quelconque modification ou extension

5 — En particulier, dans ses observations écrites et lors de l'audience, la société The Brussels Airport Company, qui exploite l'aéroport, a rappelé le fait que, dans une première phase de la procédure, la construction d'une piste de roulage (taxiway) et l'installation sur les pistes préexistantes de systèmes d'atterrissage aux instruments (ILS) lui avaient été imposées: l'une et l'autre exigences ont cependant été supprimées avant l'adoption de la décision finale. Pour sa part, ainsi qu'il résulte de la décision de renvoi, ladite société avait en revanche sollicité une extension de la superficie aéroportuaire: cette demande a été à son tour rejetée. C'est pour ces raisons que, de l'avis des autorités nationales, la nécessité d'une évaluation des incidences sur l'environnement ne s'est pas imposée.

de l'exploitation aussi bien que dans le cas où est envisagée une telle modification ou extension?

3) La situation est-elle différente, en ce qui concerne l'obligation d'effectuer une évaluation des incidences sur l'environnement dans le cadre du renouvellement d'une autorisation écologique pour un aéroport, selon que, à l'occasion d'une précédente autorisation écologique, une évaluation des incidences sur l'environnement a ou non déjà été effectuée et que l'aéroport était ou non déjà en exploitation au moment où l'évaluation des incidences sur l'environnement a été introduite par le législateur communautaire ou le législateur interne?»

12. La décision de renvoi est parvenue au greffe de la Cour le 21 juillet 2009. L'audience s'est tenue le 6 octobre 2010.

III — Analyse

A — *Observations liminaires*

13. Bien que la juridiction de renvoi n'ait pas formulé les questions de cette manière, il ressort cependant clairement à la lecture de celles-ci que la deuxième et la troisième sont subordonnées à la première.

14. Par la première question, comme nous l'avons vu, la Cour est invitée à préciser si la notion de «construction» d'un aéroport comprend également la simple exploitation de l'aéroport. Par les deuxième et troisième questions, partant du principe qu'une réponse affirmative a été apportée à la première question et que, dès lors, dans un cas comme celui de l'espèce, l'autorisation écologique prévue en droit belge pour l'exploitation de l'aéroport doit nécessairement s'accompagner d'une évaluation des incidences sur l'environnement au sens de la directive, le juge national souhaite savoir s'il peut revêtir de l'importance:

a) que la demande d'autorisation écologique concerne seulement un renouvellement de ladite autorisation, sans aucune modification des conditions d'exploitation (deuxième question);

b) qu'une évaluation des incidences sur l'environnement a été effectuée à l'occasion d'une précédente demande d'autorisation écologique (troisième question, première partie);

c) que l'aéroport était déjà en service avant l'entrée en vigueur des dispositions concernant l'évaluation des incidences sur l'environnement (troisième question, seconde partie).

15. En cas de réponse négative à la première question préjudicielle, c'est-à-dire s'il était exclu que la simple exploitation d'un aéroport relève de la notion de «construction» visée à

l'annexe I de la directive, il ne sera dès lors pas nécessaire de répondre aux deuxième et troisième questions.

B — *Sur la première question préjudicielle*

1. La position des parties

16. L'argument central avancé par les parties requérantes au principal en vue d'obtenir l'annulation de l'autorisation attaquée devant la juridiction de renvoi consiste, comme nous l'avons vu, à soutenir que l'octroi de l'autorisation écologique pour l'exploitation de l'aéroport aurait dû être précédé d'une évaluation des incidences sur l'environnement. À cet effet, tant devant la juridiction nationale que devant la Cour, les parties requérantes au principal ont particulièrement insisté sur la nécessité, constamment soulignée également par la jurisprudence, d'interpréter la directive dans un sens large, afin d'atteindre pleinement les objectifs de protection de l'environnement poursuivis par le législateur. Cette interprétation large, axée sur la finalité, permettrait de considérer comme une autorisation de la «construction» d'aéroport une autorisation qui, en tant que telle, ne concerne que l'exploitation de l'aéroport.

17. À cet égard, les requérants rappellent également la jurisprudence de la Cour relative à la nécessité que l'évaluation des incidences sur l'environnement concerne non seulement les effets environnementaux de l'activité concrète faisant l'objet de l'autorisation, mais également ceux pouvant résulter indirectement de cette activité.

18. Pour leur part, les parties adverses au principal, soutenues dans leur position devant la Cour par les gouvernements autrichien et italien, ainsi qu'en grande partie par la Commission, mettent l'accent sur le fait que l'activité de «construction» d'aéroport implique la réalisation de travaux de construction au sens physique, de sorte que la simple «exploitation» de la structure aéroportuaire ne saurait relever de cette activité.

2. Appréciation

a) Sur la nécessité ou non d'une évaluation des incidences sur l'environnement

19. En règle générale, pour déterminer si une activité donnée doit être soumise à une évaluation des incidences sur l'environnement au sens de la directive, il y a lieu de procéder à un examen en deux temps. Il faut, tout d'abord, vérifier si l'activité en question constitue un

«projet» au sens de l'article 1er, paragraphe 2, de la directive. En cas de réponse affirmative, il y a lieu, ensuite, d'examiner si cette activité relève de celles qui sont énumérées aux annexes I et II de la directive. L'obligation d'évaluation ne concerne en effet que les activités expressément indiquées, dont la liste est de nature exhaustive [6].

i) Sur le caractère de «projet» de l'activité autorisée

20. Dans la présente affaire, rappelons-le, l'activité faisant l'objet d'une autorisation de la part des autorités nationales n'est que l'*exploitation* de l'aéroport de Bruxelles, sans aucune intervention physique modifiant la structure aéroportuaire existante.

21. À notre avis, cette activité ne constitue pas un «projet» au sens de la directive. La notion même de «projet», telle que définie à l'article 1er, implique la réalisation d'activités *qui modifient la réalité physique d'un lieu déterminé*. C'est ce qui ressort d'ailleurs clairement de la jurisprudence selon laquelle «le terme 'projet' *vise des travaux ou des interventions physiques*» [7].

22. Certaines parties ont invoqué, en tant que précédent jurisprudentiel qui permettrait de retenir une notion plus large de «projet», l'arrêt rendu dans l'affaire dite «Waddenzee» [8], dans lequel la Cour a jugé qu'une activité de pêche mécanique aux mollusques constituait un «projet» au sens de la directive. Or, s'il semble à première vue étayer la thèse des parties requérantes au principal, cet arrêt ne change cependant rien à ce que nous venons d'exposer au point précédent. Il convient en effet de relever que, dans l'affaire Waddenzee, qui portait d'ailleurs non pas sur la directive concernant l'évaluation des incidences sur l'environnement, mais sur la directive dite «habitats» [9], la possibilité de regarder la pêche mécanique aux mollusques comme un «projet» au sens de la directive 85/337 n'était pas contestée par les parties, et ce, apparemment, en raison des effets sur le fond marin de cette activité comparable à l'«exploitation des ressources du sol» expressément visée à l'article 1er, paragraphe 2, de la directive [10]. Cette pêche mécanique comportait, en outre, de véritables modifications physiques de

6 — Ordonnance du 10 juillet 2008, Aiello e.a. (C-156/07, Rec. p. I-5215, point 34).

7 — Arrêt du 28 février 2008, Abraham e.a. (C-2/07, Rec. p. I-1197, point 23; c'est nous qui soulignons).

8 — Arrêt du 7 septembre 2004, Waddenvereniging et Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, Rec. p. I-7405, points 24 et 25).

9 — Directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (JO L 206, p. 7).

10 — Voir, à cet égard, point 31 des conclusions de l'avocat général Kokott présentées le 29 janvier 2004 dans l'affaire Waddenzee (précitée à la note 8).

l'environnement, puisqu'elle se pratiquait en raclant plusieurs centimètres du fond [11].

23. Or, comme nous l'avons vu, tel n'est cependant pas le cas dans la présente affaire, où l'autorisation ne comporte aucune modification de la réalité physique de l'aéroport de Bruxelles ou de ses abords [12].

24. Par conséquent, déjà à ce stade de l'analyse, il serait possible d'apporter une réponse négative à la première question préjudicielle, dès lors que le renouvellement de l'autorisation écologique pour l'exploitation de l'aéroport de Bruxelles ne présente pas les caractéristiques qui permettent de le considérer comme un «projet» au sens de la directive. Toutefois, dans un souci d'exhaustivité, et pour le cas où la Cour ne partagerait cette première partie de notre raisonnement, abordons à présent le point de savoir si l'activité d'exploitation de l'aéroport peut être rangée parmi les activités énumérées dans les annexes de la directive.

ii) Sur la possibilité de rattacher l'activité autorisée à l'une des activités énumérées dans les annexes de la directive

25. À supposer même, par absurde, que l'exploitation de l'aéroport de Bruxelles puisse être considérée comme un «projet» au sens de la directive, il est, selon nous, évident qu'elle ne saurait être rattachée à la notion de «construction» d'aéroports au sens de l'annexe I de la directive [13].

26. En effet, d'une part, la terminologie utilisée par la directive ne présente aucune ambiguïté, et même une comparaison des différentes versions linguistiques [14] laisse clairement entendre que, au point 7, sous a), de l'annexe I, le législateur a voulu faire référence à la «construction», au sens courant du terme. Il s'agit, finalement, de la réalisation d'ouvrages auparavant inexistants ou de la modification, au sens physique, d'ouvrages préexistants.

27. D'autre part, l'examen de la jurisprudence montre que l'interprétation que la Cour de justice a donnée de cette disposition va également dans le même sens. Certes, la Cour a en effet attribué un sens large à l'expression «construction» d'aéroports. Concrètement, la Cour a cependant seulement souhaité indiquer par là que cette notion inclut, outre les travaux concernant les pistes de l'aéroport,

11 — Ibidem, point 10.

12 — Du reste, comme nous l'avons rappelé plus haut, les *conditions d'exploitation* de l'aéroport n'ont pas non plus été modifiées, puisque l'autorisation écologique a été renouvelée sans aucun changement.

13 — Nous n'examinerons pas, dans les présentes conclusions, la possibilité d'une classification de l'exploitation de l'aéroport dans l'annexe II: cette éventualité a été en effet explicitement exclue par le juge national dans sa décision de renvoi (point 6.11). Du reste, la seule catégorie de l'annexe II qui pourrait entrer en ligne de compte en l'occurrence est celle prévue au point 13, qui se réfère entre autres à «[t]oute modification ou extension des projets figurant à l'annexe I»: en d'autres termes, puisqu'il n'est ici question d'aucune «modification» ou «extension» de l'aéroport en tant que structure, le problème qui se pose est de nouveau celui de définir la «construction» d'aéroport visée à l'annexe I.

14 — Voir, par exemple, l'utilisation des termes italien «costruzione», anglais «construction», allemand «Bau», etc.

également «tous les travaux portant sur les bâtiments, les installations ou les équipements d'un aéroport» [15]. Il apparaît dès lors que même la jurisprudence est restée fermement attachée à l'idée que, en effet, le terme «construction» ne peut avoir d'autre signification que celle de «construction». Dans un autre arrêt, concernant les lettres b) et c) dudit point 7 de l'annexe I de la directive, où le même terme «construction» est utilisé, la Cour a précisé que ce terme peut comprendre également un simple «projet de transformation» (à condition que la transformation soit significative), tout en maintenant bien ferme le principe de la nature nécessairement physique des activités que le vocable désigne [16].

28. Faire rentrer dans la notion de «construction» également la simple exploitation d'un aéroport équivaudrait dès lors à méconnaître le texte de la directive, tel que la Cour l'a d'ailleurs toujours interprété jusqu'à présent. S'il est de jurisprudence constante que la directive 85/337/CEE a une portée très large [17], une interprétation téléologique de cette directive ne saurait cependant s'écarter de la volonté clairement exprimée du législateur.

29. Une dernière observation nous paraît s'imposer ici à l'égard des renvois, effectués notamment par les parties requérantes au principal, aux arrêts de la Cour ayant affirmé la nécessité que l'évaluation des incidences sur l'environnement prenne en compte non seulement les conséquences directes sur l'environnement des activités qui doivent être exercées, mais également les conséquences indirectes. Ainsi, par exemple, s'agissant de travaux de dédoublement d'une ligne de chemin de fer, l'évaluation des incidences sur l'environnement doit porter non seulement sur les effets des travaux de construction en tant que tels, mais également sur les effets à long terme que l'augmentation du trafic ferroviaire est susceptible d'avoir sur l'environnement [18]. Du point de vue des parties requérantes au principal, puisque le renouvellement d'une autorisation d'exploiter un aéroport est susceptible d'avoir un effet environnemental important, cette autorisation devrait également être toujours précédée d'une évaluation des incidences.

30. Il nous semble clair que la position des parties requérantes au principal, outre qu'elle n'est pas — comme nous l'avons vu — compatible avec le texte de la directive, est entachée d'une erreur de fond. En effet, elle confond deux niveaux distincts, à savoir celui de l'*objet de l'évaluation des incidences*, d'une part, et

15 — Arrêt Abraham e.a. (précité à la note 7, point 36).

16 — Arrêt du 25 juillet 2008, Ecologistas en Acción-CODA (C-142/07, Rec. p. I-6097, point 36).

17 — Voir, notamment, arrêts du 24 octobre 1996, Kraaijeveld e.a. (C-72/95, Rec. p. I-5403, point 31); du 16 septembre 1999, WWF e.a. (C-435/97, Rec. p. I-5613, point 40), et Ecologistas en Acción-CODA (précité à la note 16, point 28).

18 — Arrêt du 16 septembre 2004, Commission/Espagne (C-227/01, Rec. p. I-8253, point 49). Voir, également, arrêts Abraham e.a. (précité à la note 7, point 45), et Ecologistas en Acción-CODA (précité à la note 16, points 39 à 42).

celui des *conditions qui imposent l'évaluation des incidences,* d'autre part. Autrement dit, il est évident que, en cas de *construction* ou de *modification significative* d'un aéroport, l'obligation d'effectuer l'évaluation des incidences s'applique et il y a lieu d'examiner non seulement les effets immédiats des travaux de construction, mais également les effets indirects qu'ils pourront comporter pour l'environnement en raison de l'activité ultérieure de l'aéroport. Toutefois, si, comme en l'espèce, la condition préalable pour effectuer une évaluation des incidences fait défaut, dès lors qu'aucune activité physique de construction ou de modification de la structure aéroportuaire n'est réalisée, le problème de la portée de l'évaluation des incidences ne peut pas non plus se poser, pour défaut d'objet.

b) Sur la jurisprudence relative aux autorisations «à étapes»

31. Un point particulier qu'il convient d'aborder, et qui a été soulevé notamment dans les observations écrites de la Commission, concerne l'applicabilité, en l'espèce, de la jurisprudence de la Cour sur les autorisations «à étapes». Selon cette jurisprudence, même une mesure d'autorisation qui ne porte pas directement sur une activité soumise à une évaluation des incidences sur l'environnement au sens des annexes de la directive peut exiger la réalisation d'une évaluation d'impact, lorsque cette mesure constitue une «étape» d'une «procédure d'autorisation» [19]. En effet, lorsqu'un droit national prévoit une procédure d'autorisation en plusieurs étapes, l'une de celles-ci étant une décision principale et l'autre une décision d'exécution, c'est en principe précisément la décision principale qui doit s'accompagner d'une évaluation des incidences, également lorsque la décision d'exécution est l'acte qui autorise l'exercice des activités susceptibles d'avoir un effet sur l'environnement [20].

32. Il n'y a aucune raison de mettre en cause cette jurisprudence de la Cour, et il est donc constant qu'il appartiendra à la juridiction de renvoi de vérifier, sur la base de l'examen de la procédure d'autorisation prévue par le droit national, si les conditions d'application en sont remplies.

33. Il nous semble cependant crucial de bien mettre en évidence un élément important qui pourrait exclure la possibilité d'appliquer cette jurisprudence dans le cas qui nous occupe. Nous nous référons au fait

19 — Arrêt Abraham e.a. (précité à la note 7, points 25 et 26). Cette décision tire, à cet égard, les conséquences logiques d'une série de décisions antérieures de la Cour et, notamment, des arrêts du 18 juin 1998, Gedeputeerde Staten van Noord-Holland (C-81/96, Rec. p. I-3923, point 20), et du 7 janvier 2004, Wells (C-201/02, Rec. p. I-723, point 52).

20 — Arrêt Wells (précité à la note 19, point 52). Ne serait cependant pas conforme au droit de l'Union une disposition nationale qui imposerait que l'évaluation des incidences sur l'environnement s'effectue toujours et uniquement lors de l'étape de l'autorisation initiale, et jamais lors de l'étape ultérieure de la décision d'exécution: voir arrêt du 4 mai 2006, Commission/Royaume-Uni (C-508/03, Rec. p. I-3969, points 104 et 105).

que, lorsqu'elle a vérifié si une autorisation octroyée sur la base du droit national pouvait être considérée comme une étape d'une procédure d'autorisation en plusieurs étapes, la Cour l'a toujours fait dans le cadre d'une procédure *destinée à réaliser, finalement, les activités relevant tant de la définition de projet que de l'une des catégories énumérées dans les annexes de la directive*.

34. En d'autres termes, l'autorisation qui doit s'accompagner d'une évaluation des incidences sur l'environnement est non pas une autorisation quelconque, mais une autorisation qui s'inscrit dans une procédure *dont le résultat final est une activité que la directive soumet à l'obligation d'évaluation des incidences*. Le sens de la directive serait complètement faussé si, par application de la jurisprudence concernant les autorisations en plusieurs étapes, on finissait par exiger une évaluation des incidences sur l'environnement sans que soient réunies les conditions matérielles pour le faire, c'est-à-dire sans qu'existe l'un des projets pour lesquels la directive prévoit l'évaluation des incidences.

35. Il convient en effet d'observer que cette jurisprudence a pour objectif fondamental d'éviter que la diversité des procédures d'autorisation nationales puisse créer de véritables lacunes dans l'application de la directive. Tel pourrait être le cas si l'évaluation des incidences: a) se situait à un stade où elle n'aurait plus aucun sens, la décision de réaliser les travaux ayant en effet été déjà prise précédemment; b) était même évitée, au motif qu'une certaine autorisation pour un projet relevant de la directive n'est en réalité qu'un acte d'exécution d'une décision antérieure, prise alors que la directive n'était pas encore applicable [21]. C'est pourquoi il peut se révéler nécessaire, en cas de procédures d'autorisation en plusieurs étapes, que l'évaluation des incidences soit effectuée, par exemple, dès la programmation préalable, alors même que l'autorisation proprement dite ne doit être octroyée qu'à une date ultérieure.

36. La jurisprudence concernant les autorisations en plusieurs étapes se situe dès lors dans la ligne des décisions par lesquelles la Cour a voulu éviter que la directive puisse être contournée ou, en tout état de cause, vidée de son sens. D'autres exemples typiques d'affirmations jurisprudentielles participant de la même veine sont constitués par les arrêts concernant le fractionnement artificiel de projets destiné à éviter que les seuils de taille fixés par la directive ou par la réglementation nationale ne soient atteints [22], ainsi que par les arrêts qui ont précisé la portée limitée de la marge d'appréciation dont les États membres

21 — Telle était la situation à l'origine de l'arrêt Wells, précité à la note 19.

22 — Voir, notamment, arrêt du 21 septembre 1999, Commission/Irlande (C-392/96, Rec. p. I-5901, point 76).

disposent en ce qui concerne les projets figurant à l'annexe II de la directive [23].

37. Toutefois, en l'espèce, comme nous l'avons vu, l'autorisation écologique accordée pour l'exploitation de l'aéroport de Bruxelles n'a comporté aucune modification physique de cet aéroport, *et elle ne constitue pas non plus une étape d'une procédure qui pourrait conduire à une telle modification*. L'existence de l'aéroport de Bruxelles remonte à plusieurs décennies, soit à une époque antérieure à l'adoption tant des dispositions en matière d'évaluation des incidences sur l'environnement que des dispositions nationales concernant l'autorisation écologique. Il n'existe donc, semble-t-il, aucun «projet» pour lequel une évaluation des incidences est obligatoire en vertu de la directive.

38. Par conséquent, la jurisprudence concernant les procédures d'autorisation en plusieurs étapes ne sera pas, selon nous, applicable dans le cadre de la présente affaire, l'octroi de l'autorisation écologique faisant l'objet du litige n'étant lié à aucun des projets énumérés par la directive, ni présent ni futur ni passé.

39. Ainsi, au terme de notre analyse de la première question préjudicielle, nous proposons à la Cour de répondre à cette question que, dans les circonstances de l'espèce, ne relève pas du champ d'application de la directive concernant l'évaluation des incidences sur l'environnement une autorisation de l'exploitation d'un aéroport qui ne comporte aucune modification physique de la structure aéroportuaire.

C — *Sur les deuxième et troisième questions préjudicielles*

40. Compte tenu de la réponse négative apportée à la première question préjudicielle, au double motif tiré de l'absence d'un «projet» au sens de la directive et de l'impossibilité que la simple «exploitation» entre dans la notion de «construction» d'un aéroport, il n'y a pas

23 — Comme on le sait, pour les projets de l'annexe II, la directive prévoit que les États doivent déterminer, par un examen cas par cas ou sur la base de seuils ou critères, dans quels cas l'évaluation des incidences sur l'environnement est nécessaire. La jurisprudence de la Cour a cependant précisé qu'un État ne saurait fixer des seuils se référant seulement aux dimensions des projets, sans prendre en considération, par exemple, leur nature et/ou leur localisation: voir arrêt Commission/Irlande, précité à la note 22, points 65 à 67. En outre, ces seuils ne peuvent pas avoir pour effet de soustraire d'avance des classes entières de projets à l'obligation d'évaluation des incidences: voir arrêt WWF e.a., précité à la note 17, point 37.

lieu, selon nous, d'examiner les deuxième et troisième questions.

41. En effet, comme nous l'avons vu, ces deux questions deviennent sans objet si l'on accepte la prémisse selon laquelle la seule exploitation d'un aéroport, ne s'accompagnant d'aucune activité de modification de la réalité physique de cet aéroport, ne constitue pas une «construction» d'aéroport au sens de l'annexe I, point 7, de la directive.

42. Au demeurant, si la réponse à la première question devait au contraire être affirmative, la solution des deux autres questions pourrait être aisément trouvée dans la jurisprudence de la Cour.

43. En particulier, le fait qu'une activité qui constitue un projet au sens de la directive soit soumise à une autorisation périodique ne constitue pas, de façon générale, un obstacle à ce que, à l'occasion de chaque renouvellement, il faille effectuer l'évaluation requise des incidences sur l'environnement de l'activité en cause [24].

44. En outre, si l'on devait admettre que l'«exploitation» d'un aéroport est une «construction» au sens de la directive, le fait que l'aéroport était en service avant la mise en application des dispositions concernant l'évaluation des incidences sur l'environnement serait sans importance: l'élément déterminant serait en effet que le renouvellement de l'autorisation pour l'activité qui requiert l'évaluation des incidences (activité qui serait, dans cette hypothèse, l'exploitation de l'aéroport) est postérieur à la date d'entrée en vigueur des dispositions pertinentes y relatives [25]. En revanche, si l'on interprète (comme nous l'avons proposé plus haut) la directive en ce sens que seules des activités de modification de la réalité physique sont susceptibles de constituer une «construction» d'un aéroport, le fait que la structure existait déjà avant l'entrée en vigueur des dispositions concernant l'évaluation des incidences la soustrait automatiquement à l'obligation d'évaluation. Cela ne vaut, bien entendu, que jusqu'à ce que ladite structure fasse l'objet, sous quelque forme que ce soit, de travaux de construction et/ou de modification [26].

24 — Voir, par analogie, arrêt Waddenvereniging et Vogelbeschermingsvereniging (précité à la note 8, point 28).

25 — Voir arrêts du 11 août 1995, Commission/Allemagne (C-431/92, Rec. p. I-2189, point 32), et Gedeputeerde Staten van Noord-Holland (précité à la note 19, point 27).

26 — La jurisprudence de la Cour sur les limites dans le temps de l'application des dispositions relatives à l'évaluation des incidences sur l'environnement est constante: voir, notamment, arrêts du 9 août 1994, Bund Naturschutz in Bayern e.a. (C-396/92, Rec. p. I-3717), et Gedeputeerde Staten van Noord-Holland (précité à la note 19, point 23). Par ailleurs, selon les indications données lors de l'audience, l'aéroport de Bruxelles aurait déjà fait l'objet d'une évaluation des incidences sur l'environnement à l'occasion de précédentes modifications de ses structures.

IV — Conclusions

45. Eu égard aux considérations qui précèdent, nous proposons par conséquent à la Cour de répondre comme suit aux questions préjudicielles posées par le Raad van State:

«Ne relève pas du champ d'application 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, une autorisation de l'exploitation d'un aéroport qui ne comporte aucune modification physique de la structure aéroportuaire».