



COMMISSION EUROPÉENNE

ORIGINAL

Bruxelles, le 30 juillet 2010

JURM(10) 8097

**A MONSIEUR LE PRESIDENT ET AUX MEMBRES DE
LA COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPEENNE**

OBSERVATIONS ECRITES

déposées, conformément à l'article 23, deuxième alinéa, du Protocole sur le Statut de la Cour de justice, par la Commission européenne, représentée par Odile BEYNET et Donatella RECCHIA, membres de son Service juridique, et Jean-Baptiste LAIGNELOT, expert national détaché auprès du Service juridique, en qualité d'agents, et ayant élu domicile à Luxembourg, auprès de M. Antonio ARESU, membre du Service juridique, Bâtiment BECH, 5 rue A. Weicker, L-2721 Luxembourg,

DANS L'AFFAIRE C-182/10

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle présentée, conformément à l'article 267 TFUE, par la Cour constitutionnelle du Royaume de Belgique dans les procédures dont elle a été saisie et qui opposent:

MADAME SOLVAY ET AUTRES

A

LA REGION WALLONNE

Dans le cadre de la présente procédure préjudicielle, la Commission a l'honneur de présenter les observations suivantes :

I. LES FAITS ET LES QUESTIONS PREJUDICIELLES

1. La Cour constitutionnelle du Royaume de Belgique (ci-après "la Cour constitutionnelle") a, par arrêt n°30/2010 du 30 mars 2010, décidé de surseoir à statuer dans le cadre des procédures dont elle a été saisie et de poser à la Cour de justice (ci-après "la Cour") six questions préjudicielles.
2. Ces questions portent sur l'interprétation de l'article 1^{er}, paragraphe 5, de l'article 9, paragraphe 1 et de l'article 10 bis 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'environnement¹ (ci-après "la directive 85/337"), telle que modifiée notamment par la directive 2003/35/CE² du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement et modifiant, en ce qui concerne la participation du public et l'accès à la justice, les directives 85/337/CEE et 96/61/CE du Conseil (ci-après "la directive 2003/35"). Elles portent également sur les articles 2, 3, 6 et 9 de la Convention CEE/ONU 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" ou "la Convention") signée le 25 juin 1998 et approuvée par la Communauté européenne par la décision 2005/370/CE du Conseil du 17 février 2005³. Elles portent enfin sur l'article 6 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 sauvages⁴ (ci-après "la directive Habitats").

¹ JO L 175 du 5 juillet 1985, p. 40.

² JO L 156 du 25 juin 2003, p. 17.

³ JO L 124 du 17 mai 2005, p. 3.

⁴ JO L 206 du 22.7.1992, p. 7.

3. La Cour constitutionnelle a été saisie de près d'une vingtaine de requêtes (seize, selon le décompte de la Commission), pour la plupart déposées par des associations de protection de l'environnement, ayant pour objet d'obtenir l'annulation d'un décret de la région wallonne du 17 juillet 2008, relatif à des permis de construire portant sur l'exécution de divers travaux ou l'exploitation d'installations, notamment à l'aéroport de Liège-Bierset, l'aéroport de Charleroi-Bruxelles Sud et la ligne de chemin de fer Bruxelles-Charleroi.
4. La Cour constitutionnelle est également saisie par le Conseil d'Etat du Royaume de Belgique (ci-après "le Conseil d'Etat") de questions préjudicielles relatives à la compatibilité du même décret wallon du 17 juillet 2008 avec, notamment, les articles 10, 11 et 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution du Royaume de Belgique, lus ou non en combinaison avec des dispositions du droit international et du droit de l'Union européenne.
5. Cette affaire trouve son origine dans l'octroi de divers permis de construire par les autorités administratives compétentes de la région wallonne. Ces permis avaient été contestés par six requérantes devant le Conseil d'Etat. Alors que l'affaire était encore pendante, un décret⁵ de la Région wallonne du 17 juillet 2008, entré en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge, a "ratifié" ces permis, justifiant des motifs impérieux d'intérêt général. Il apparaît que ce décret n'a pas eu pour objet de modifier les permis déjà octroyés, mais seulement de donner à ces permis la nature juridique d'un acte législatif au lieu d'un acte administratif. Un système équivalent est prévu pour l'octroi de futurs permis portant sur certains actes et travaux, pour lesquels des motifs impérieux d'intérêt général sont déclarés avérés par le même décret.

⁵ En droit wallon, un décret est un acte législatif adopté par le Parlement et sanctionné par le Gouvernement de la Région: le Parlement wallon exerce, conjointement avec le Gouvernement régional, le pouvoir législatif par la voie de normes appelées "décrets", qui ont force de loi dans les limites de la compétence matérielle et territoriale de la Région wallonne.

6. Par l'effet de cet acte législatif, les permis ne peuvent plus être contestés devant le Conseil d'État, mais seulement devant la Cour constitutionnelle, et uniquement pour des motifs tirés de la non-conformité aux normes dont le contrôle échoit à cette Cour.⁶
7. Ainsi que le résume la juridiction de renvoi aux paragraphes B.4.1. et suivants de l'arrêt de renvoi, les requérantes et le Conseil d'Etat interrogent la Cour constitutionnelle sur le fait de savoir si, en soustrayant au contrôle du Conseil d'Etat les permis urbanistiques pour les soumettre à la Cour constitutionnelle, qui n'offrirait pas de possibilités de recours aussi étendues que le Conseil d'Etat, le législateur aurait méconnu certaines dispositions de la Constitution belge, lues en combinaison avec la Convention d'Aarhus ainsi que la directive 85/337. En outre, dans certaines affaires dont la juridiction de renvoi est saisie, il est demandé à la Cour de se prononcer sur le reproche fait au décret attaqué de soustraire de manière injustifiée les permis à l'obligation de motivation, en méconnaissance de la Constitution lue en combinaison avec la Convention d'Aarhus ainsi que la directive 85/337. Enfin, certaines parties requérantes reprochent au législateur décretaal de ne pas avoir fait précéder l'adoption de deux des permis ratifiés d'une évaluation appropriée de ses incidences sur deux zones spéciales de conservation et de ne pas avoir intégré le site d'implantation parmi les sites "Natura 2000", en méconnaissance de la directive Habitats.
8. En conséquence, la Cour constitutionnelle pose les questions préjudicielles suivantes à la Cour:

"1. Les articles 2, point 2, et 9, paragraphe 4, de la Convention d'Aarhus « sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement » doivent-ils être interprétés conformément aux précisions apportées par le Guide d'application de cette Convention ?

⁶ Il est utile de rappeler ici qu'à la suite de cette ratification, le Conseil d'État a interrogé la Cour constitutionnelle sur la constitutionnalité du décret de la Région wallonne (ces questions préjudicielles étant à l'origine de la présente affaire). En outre, il s'est interrogé sur la compatibilité de cette procédure avec le droit communautaire et avec la Convention d'Aarhus en ce qui concerne l'accès à la justice en matière d'environnement, posant à ce sujet des questions préjudicielles à la Cour de justice. Ces affaires ont été jointes et portent les numéros C-128/09, C-129/09, C-130/09, C-131/09, C-134/09 et C-135/09 et sont actuellement pendantes devant votre Cour, suite à l'audience, qui a eu lieu devant la Grande Chambre le 8 juin dernier.

2.

a) *L'article 2, point 2, de la Convention d'Aarhus doit-il être interprété comme excluant du champ d'application de ladite Convention des actes législatifs tels que les autorisations urbanistiques ou environnementales accordées conformément à la procédure instaurée aux articles 1er à 4 du décret de la Région wallonne du 17 juillet 2008 «relatif à quelques permis pour lesquels il existe des motifs impérieux d'intérêt général» ?*

b) *L'article 2, point 2, de la Convention d'Aarhus doit-il être interprété comme excluant du champ d'application de ladite Convention des actes législatifs tels que les ratifications d'autorisations urbanistiques ou environnementales contenues aux articles 5 à 9 et 14 à 17 du même décret ?*

c) *L'article 1er, paragraphe 5, de la directive 85/337/CEE « concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement » doit-il être interprété comme excluant du champ d'application de ladite directive des actes législatifs tels que les autorisations urbanistiques ou environnementales accordées conformément à la procédure instaurée aux articles 1er à 4 du même décret ?*

d) *L'article 1er, paragraphe 5, de la directive 85/337/CEE doit-il être interprété comme excluant du champ d'application de ladite directive des actes législatifs tels que les ratifications d'autorisations urbanistiques ou environnementales contenues aux articles 5 à 9 et 14 à 17 du même décret ?*

3.

a) *Les articles 3, paragraphe 9, et 9, paragraphes 2, 3 et 4, de la Convention d'Aarhus et l'article 10bis de la directive 85/337/CEE doivent-ils être interprétés comme s'opposant à une procédure, telle que celle qui est instaurée aux articles 1er à 4 du même décret, en vertu de laquelle le législateur décretaal délivre des autorisations urbanistiques et environnementales qui sont préparées par une autorité administrative et qui ne peuvent faire l'objet que des recours visés en B.6 et B.7 devant la Cour constitutionnelle et les juridictions de l'ordre judiciaire ?*

b) *Les articles 3, paragraphe 9, et 9, paragraphes 2, 3 et 4, de la Convention d'Aarhus et l'article 10 bis de la directive 85/337/CEE doivent-ils être interprétés comme s'opposant à l'adoption d'actes législatifs tels que les ratifications avec effet rétroactif contenues aux articles 5 à 9 et 14 à 17 du même décret, qui ne peuvent faire l'objet que des recours visés en B.6 et B.7 devant la Cour constitutionnelle et les juridictions de l'ordre judiciaire ?*

4.

a) *L'article 6, paragraphe 9, de la Convention d'Aarhus et l'article 9, paragraphe 1, de la directive 85/337/CEE doivent-ils être interprétés comme s'opposant à une procédure, telle que celle qui est instaurée aux articles 1^{er} à 4 du même décret, en vertu de laquelle un décret qui délivre des autorisations urbanistiques ou environnementales ne doit pas contenir lui-même tous les éléments permettant de contrôler que ces autorisations sont fondées sur une vérification préalable adéquate, effectuée conformément aux exigences de la Convention d'Aarhus et de la directive 85/337/CEE ?*

b) *L'article 6, paragraphe 9, de la Convention d'Aarhus et l'article 9, paragraphe 1, de la directive 85/337/CEE doivent-ils être interprétés comme s'opposant à l'adoption d'actes législatifs tels que les ratifications contenues aux articles 5 à 9 et 14 à 17 du même décret, qui ne contiennent pas eux-mêmes tous les éléments permettant de*

contrôler que ces autorisations sont fondées sur une vérification préalable adéquate, effectuée conformément aux exigences de la Convention d'Aarhus et de la directive 85/337/CEE ?

5. L'article 6, paragraphe 3, de la directive 92/43/CEE « concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages » doit-il être interprété comme permettant à une autorité législative d'autoriser des projets tels que ceux qui sont visés aux articles 16 et 17 du même décret, alors même que l'étude d'incidences réalisée à leur propos a été jugée lacunaire par le Conseil d'Etat, statuant selon la procédure d'extrême urgence, et contredite par un avis de l'autorité de la Région wallonne en charge de la gestion écologique du milieu naturel ?

6. En cas de réponse négative à la question précédente, l'article 6, paragraphe 4, de la directive 92/43/CEE doit-il être interprété comme permettant de considérer comme une raison impérative d'intérêt public majeur la réalisation d'une infrastructure destinée à héberger le centre administratif d'une société privée et à y accueillir un grand nombre de travailleurs ?"

II – LE CADRE JURIDIQUE

1) Les dispositions communautaires et internationales

a) Le Traité sur l'Union européenne

9. L'article 19, paragraphe 1, du Traité sur l'Union européenne énonce :

" (...)

Les Etats membres établissent les voies de recours nécessaires pour assurer une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union."

b) La directive 85/337 modifiée

10. L'article 1^{er} dispose que:

"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. Au sens de la présente directive, on entend par:
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;*

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 nationales, les associations, organisations ou groupes constitués par ces personnes;

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; 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.

3. La ou les autorités compétentes sont celles que les États membres désignent en vue de s'acquitter des tâches résultant de la présente directive.

4. Les États membres peuvent décider, au cas par cas, si leur législation nationale le prévoit, de ne pas appliquer la présente directive aux projets répondant aux besoins de la défense nationale, s'ils estiment que cette application irait à l'encontre de ces besoins.

5. La 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."

11. Il est à noter que le paragraphe 5 de l'article 1^{er} est inchangé depuis la version d'origine de la directive, contrairement à d'autres parties du même article qui ont été modifiées par la directive 2003/35.

12. L'article 9, paragraphe 1, tel que modifié par la directive 2003/35 dispose que :

"Lorsqu'une décision d'accorder ou de refuser une autorisation a été prise, la ou les autorité(s) compétente(s) en informe(nt) le public, conformément aux procédures appropriées, et met(tent) à sa disposition les informations suivantes:

— la teneur de la décision et les conditions dont la décision est éventuellement assortie,

— après examen des préoccupations et des avis exprimés par le public concerné, les principales raisons et considérations sur lesquelles la décision est fondée, y compris l'information concernant le processus de participation du public,

— une description, le cas échéant, des principales mesures permettant d'éviter, de réduire et, si possible, d'annuler les effets négatifs les plus importants."

13. L'article 10 bis, inséré par la directive 2003/35, est ainsi rédigé:

" 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, 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."

b) la directive 2003/35

14. La directive 2003/35 a pour objectif, comme spécifié dans son article 1^{er}, de contribuer à la mise en œuvre des obligations découlant de la convention d'Aarhus, en particulier en prévoyant des dispositions relatives à l'accès à la justice dans la directive 85/337/CEE par l'insertion dans cette dernière de l'article 10 bis précité.

15. Les considérants 9 et 11 éclairent cette disposition nouvelle:

"(9) L'article 9, paragraphes 2 et 4, de la convention d'Aarhus prévoit un accès à des procédures juridictionnelles ou autres permettant de contester la légalité, quant au fond et à la procédure, des décisions, des actes ou omissions tombant sous le coup des dispositions de l'article 6 de la convention relatives à la participation du public.

(...)

(11) 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 et la directive 96/61/CE du Conseil du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la

*réduction intégrées de la pollution devraient être modifiées afin d'être rendues parfaitement compatibles avec les dispositions de la convention d'Aarhus, et notamment avec son article 6 et son article 9, paragraphes 2 et 4."*⁷

16. L'article 3 a notamment inséré dans la directive 85/337 les dispositions précitées relatives à la définition de "public" et de "public concerné" et à l'accès à la justice.

c) La directive 92/43

17. L'article 6, paragraphe 3, de la directive 92/43 dispose que :

"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."

18. L'article 6, paragraphe 4, énonce :

"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 Nature 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."

d) la Convention d'Aarhus

19. Le préambule de la Convention contient notamment les considérations suivantes:

"Affirmant la nécessité de protéger, de préserver et d'améliorer l'état de l'environnement et d'assurer un développement durable et écologiquement rationnel, Reconnaissant qu'une protection adéquate de l'environnement est essentielle au bien-être de l'homme ainsi qu'à la jouissance des droits fondamentaux, y compris du droit à la vie lui-même,

⁷ Notes de bas de pages non reproduites.

Reconnaissant également que chacun a le droit de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être et le devoir, tant individuellement qu'en association avec d'autres, de protéger et d'améliorer l'environnement dans l'intérêt des générations présentes et futures,

Considérant qu'afin d'être en mesure de faire valoir ce droit et de s'acquitter de ce devoir, les citoyens doivent avoir accès à l'information, être habilités à participer au processus décisionnel et avoir accès à la justice en matière d'environnement, étant entendu qu'ils peuvent avoir besoin d'une assistance pour exercer leurs droits,
(...)

Reconnaissant qu'il est souhaitable que la transparence règne dans toutes les branches de l'administration publique et invitant les organes législatifs à appliquer les principes de la présente Convention dans leurs travaux,
(...)

Souhaitant que le public, y compris les organisations, aient accès à des mécanismes judiciaires efficaces afin que leurs intérêts légitimes soient protégés et la loi respectée,
(...)

Sont convenues de ce qui suit (...)".

20. L'article 2, point 2, de la Convention précise :

"2. L'expression "autorité publique" désigne :

- a) L'administration publique à l'échelon national ou régional ou à un autre niveau;*
- b) Les personnes physiques ou morales qui exercent, en vertu du droit interne, des fonctions administratives publiques, y compris des tâches, activités ou services particuliers en rapport avec l'environnement;*
- c) Toute autre personne physique ou morale assumant des responsabilités ou des fonctions publiques ou fournissant des services publics en rapport avec l'environnement sous l'autorité d'un organe ou d'une personne entrant dans les catégories visées aux alinéas a) et b) ci-dessus;*
- d) Les institutions de toute organisation d'intégration économique régionale visée à l'article 17 qui est Partie à la présente Convention.*

La présente définition n'englobe pas les organes ou institutions agissant dans l'exercice de pouvoirs judiciaires ou législatifs."

21. L'article 3, paragraphe 9 énonce :

"Dans les limites du champ d'application des dispositions pertinentes de la présente Convention, le public a accès à l'information, il a la possibilité de participer au processus décisionnel et a accès à la justice en matière d'environnement sans discrimination fondée sur la citoyenneté, la nationalité ou le domicile et, dans le cas d'une personne morale, sans discrimination concernant le lieu où elle a son siège officiel ou un véritable centre d'activités."

22. L'article 6, paragraphe 9, dispose :

"Chaque Partie veille aussi à ce que, une fois que la décision a été prise par l'autorité publique, le public en soit promptement informé suivant les procédures appropriées. Chaque Partie communique au public le texte de la décision assorti des motifs et considérations sur lesquels ladite décision est fondée."

23. L'article 9, relatif à l'accès à la justice, contient notamment les dispositions suivantes:

"2. Chaque Partie veille, dans le cadre de sa législation nationale, 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 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. A 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 de l'alinéa a) ci-dessus. Ces organisations sont également réputées avoir des droits auxquels il pourrait être porté atteinte au sens de l'alinéa b) ci-dessus. Les dispositions du présent paragraphe 2 n'excluent pas la possibilité de former un recours préliminaire devant une autorité administrative et ne dispensent pas de l'obligation d'épuiser les voies de recours administratif avant d'engager une procédure judiciaire lorsqu'une telle obligation est prévue en droit interne.

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.

(...)".

2) Les dispositions nationales

24. Les dispositions pertinentes du droit de la Région wallonne sont contenues dans le décret du 17 juillet 2008 relatif à quelques permis pour lesquels il existe des motifs impérieux d'intérêt général:

"Article 1er. Les motifs impérieux d'intérêt général sont avérés pour l'octroi des permis d'urbanisme, des permis d'environnement et des permis uniques relatifs aux actes et travaux qui suivent :

1° les actes et travaux d'aménagement des infrastructures et bâtiments d'accueil des aéroports régionaux de Liège-Bierset et de Charleroi-Bruxelles Sud (...);

2° en exécution de l'accord de coopération du 11 octobre 2001 entre l'Etat fédéral, les Régions flamande, wallonne et de Bruxelles-Capitale relatif au plan d'investissement pluriannuel 2001-2012 de la S.N.C.B., les actes et travaux sur le territoire de la Région wallonne qui se rapportent au réseau RER ;

(...)

Art. 2. Lorsque les actes et travaux énumérés à l'article 1er sont visés à l'article 84 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Energie, le permis est délivré par le Gouvernement ou son délégué selon les modalités et les conditions fixées à l'article 127 du même Code, en ce compris celles du § 3 dudit article.

Lorsque les actes et travaux énumérés à l'article 1er concernent un établissement au sens du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, il est fait application de l'article 13, alinéa 2, dudit décret.

Par dérogation aux alinéas 1er et 2, la demande de permis dont soit l'accusé de réception, soit l'introduction est antérieure à l'entrée en vigueur du présent décret, poursuit son instruction selon les dispositions en vigueur à cette date.

Art. 3. Dans les quarante-cinq jours de son octroi, le Gouvernement présente au Parlement wallon le permis d'urbanisme, le permis d'environnement ou le permis unique relatif aux actes et travaux visés à l'article 1er. Les permis visés à l'article 2, alinéa 3, sont présentés au Parlement dans les quarante-cinq jours de leur réception par le Gouvernement.

Le Parlement wallon ratifie le permis présenté dans les soixante jours à dater du dépôt du dossier de permis sur le Bureau du Parlement wallon. Lorsqu'aucun décret de ratification n'est approuvé dans le délai précité, le permis est réputé non octroyé.

Les délais visés aux alinéas 1^{er} et 2 sont suspendus entre le 16 juillet et le 15 août.

Le permis ratifié par le Parlement wallon est exécutoire à dater de la publication au Moniteur belge du décret et le permis est envoyé par le Gouvernement conformément aux dispositions du même Code ou du décret du 11 mars 1999.

Art. 4. Lorsqu'une demande de permis porte sur une modification mineure d'un permis ratifié par le Parlement wallon, cette demande suit les règles de droit commun du même Code ou du même décret.

Art. 5. 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 25 août 2005 relatif au permis d'environnement délivré à la SA SAB pour l'aéroport de Liège-Bierset.

Art. 6. 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 à la Société régionale wallonne des Transports pour l'allongement de la piste de l'aéroport de Liège-Bierset.

Art. 7. 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, le permis d'urbanisme du 16 septembre 2003 délivré par le fonctionnaire délégué de la Direction générale de l'Aménagement du Territoire, du Logement et du Patrimoine de Charleroi à la SA SOWAER tendant à l'exécution de travaux de voûtement du Tintia et la modification du relief du sol dans la partie nord-est de la zone aéroportuaire.

Art. 8. 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 25 juillet 2005 relatif au permis unique délivré à la SA SOWAER pour l'aéroport de Charleroi-Bruxelles Sud (aérogare (3 000 000 passagers/an), parkings-voitures (1 600 emplacements au sol et 1000 emplacements étages), voiries d'accès à ces parkings, chaussées aéronautiques, parkings-avions liés à l'aérogare, station d'épuration des eaux, bâtiments techniques, parc pétrolier (stockage de 2420 m³ de kérosène et 30 m³ de carburant routier) et ouverture de nouvelles voiries communales).

Art. 9. 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 27 juillet 2005 relatif au permis d'environnement délivré à la SA SOWAER pour l'exploitation de l'aéroport de Charleroi-Bruxelles Sud.

Art. 10. 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, le permis d'urbanisme du 17 juillet 2007 délivré par le fonctionnaire délégué de la Direction générale de l'Aménagement du Territoire, du Logement et du Patrimoine de Charleroi à Belgocontrol (ILS) ayant pour objet le changement et le déplacement du GlidePath, l'installation d'une antenne DME et FFM ainsi que le remplacement de l'antenne ' localiser ' de l'ILS 25.

Art. 11. 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, le permis d'urbanisme du 31 janvier 2008 délivré par le fonctionnaire délégué de la Direction générale de l'Aménagement du Territoire, du Logement et du Patrimoine de Charleroi à la SA SOWAER tendant à l'extension du taxiway Nord, comprenant la création de nouvelles chaussées aéronautiques d'une superficie de 94 000 m² (prolongation du nouveau taxiway jusqu'au seuil 07), la construction de bretelles d'accès à la piste, la construction d'une raquette de retournement, la nouvelle route de service à l'intérieur du site aéroportuaire d'une superficie de 5 500 m² et la déviation de la rue Santos Dumont sur un tronçon de 200 m de long.

Art. 12. 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, le permis d'urbanisme du 14 mars 2008 délivré par le fonctionnaire délégué de la Direction générale de l'Aménagement du Territoire, du Logement et du Patrimoine de Charleroi à la SA SOWAER tendant à l'exécution de travaux techniques d'implantation, pose et raccordement de l'ensemble des matériels constituant l'adaptation en Catégorie III de l'approche 25 et des voies de circulation associées.

Art. 13. Est ratifié le permis qui suit et pour lequel les motifs impérieux d'intérêt général sont avérés :

- en ce qui concerne le réseau RER ainsi que les dépendances, accès et dessertes qui s'y rapportent, l'arrêté ministériel du 19 avril 2005 relatif au permis unique délivré à la S.N.C.B. pour la construction et l'exploitation des troisième et quatrième voies sur la ligne Infrabel 161 Bruxelles-Namur entre La Hulpe et Ottignies-Louvain-la-Neuve.
Art. 14. Est ratifié le permis qui suit et pour lequel les motifs impérieux d'intérêt général sont avérés :

- en ce qui concerne le réseau RER ainsi que les dépendances, accès et dessertes qui s'y rapportent, l'arrêté ministériel du 9 février 2006 relatif au permis unique délivré à la S.N.C.B. pour la construction et l'exploitation des troisième et quatrième voies sur la ligne Infrabel 124 Bruxelles-Charleroi sur les communes de Waterloo, Braine-l'Alleud et Nivelles.

Art. 15. Est ratifié le permis qui suit et pour lequel les motifs impérieux d'intérêt général sont avérés :

- l'arrêté ministériel du 19 juin 2008 relatif au permis unique délivré à l'intercommunale IBW pour la construction et l'exploitation de la station d'épuration du Hain de 92 000 EH (équivalents habitants), sur la commune de Braine-ïe-Château.

Art. 16. Est ratifié le permis qui suit et pour lequel les motifs impérieux d'intérêt général sont avérés :

- l'arrêté ministériel du 7 juillet 2008 relatif au permis d'environnement délivré à la SA Codic Belgique ayant pour objet l'exploitation d'un centre administratif et de formation comportant diverses installations techniques sur un bien sis à La Hulpe, chaussée de Bruxelles 135.

Art. 17. Est ratifié le permis qui suit et pour lequel les motifs impérieux d'intérêt général sont avérés :

- l'arrêté ministériel du 4 juin 2008 relatif au permis d'urbanisme délivré à la SA Codic Belgique portant sur la construction d'un centre administratif et de formation comportant diverses installations techniques sur un bien sis à La Hulpe, chaussée de Bruxelles 135. Art. 18. Le présent décret entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge."

III- SUR LE FOND

1) La première question préjudicielle

25. La première question préjudicielle porte sur le point de savoir si les articles 2, point 2 et 9, paragraphe 4 de la Convention d'Aarhus doivent être interprétés conformément aux précisions apportées par le Guide d'application (ci-après "le Guide") de cette Convention, ce qui revient à s'interroger sur la portée juridique de ce Guide.
26. Comme il est précisé dans le texte même de ce Guide, celui-ci n'a aucune portée juridique obligatoire. Ainsi, dans son avant-propos, le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies précise que le Guide pourra s'avérer précieux pour les gouvernements et les parlements "[s]ans prétendre donner une interprétation officielle de la Convention". Sous le titre "Comment utiliser le Guide", il est indiqué que "Les auteurs ont opté pour une interprétation unifiée inspirée des principes fondamentaux qui régissent la Convention d'Aarhus mais la terminologie de la Convention n'est pas figée et il peut, bien entendu, y avoir d'autres interprétations." On peut observer enfin que la

deuxième note, au début du document, indique que *"Les opinions exprimées dans la présente publication ne reflètent pas nécessairement celles de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE), (...)"*.

27. Le Guide est un document dont l'objectif est simplement d'expliquer les dispositions de la Convention d'Aarhus et de donner des indications aux lecteurs sur une interprétation possible des dispositions de la Convention. Ainsi qu'il est mentionné sous le titre "Comment utiliser le Guide", celui-ci *"a pour objet d'aider les Signataires de la Convention d'Aarhus et les futures Parties à appliquer la Convention et à en comprendre les tenants et les aboutissants de façon à faciliter sa ratification et son entrée en vigueur."*
28. On peut relever d'ailleurs que Mme l'Avocat Général Sharpston, dans ses conclusions relatives à l'affaire *Djurgården*,⁸ a qualifié les interprétations proposées dans le Guide d'*"avis autorisé"*.
29. Ainsi, le Guide peut être pris en considération par les administrations et les juridictions lorsqu'elles appliquent la Convention d'Aarhus, mais il ne revêt pas de portée obligatoire.

Conclusion sur la première question préjudicielle

30. La Commission propose en conséquence à la Cour de dire pour droit que les articles 2, point 2 et 9, paragraphe 4 de la Convention d'Aarhus peuvent être interprétés à la lumière du Guide d'application de la Convention mais ne doivent pas obligatoirement être interprétés conformément à celui-ci.

2) La deuxième question préjudicielle

Remarques liminaires relatives aux deuxième et troisième questions

31. Dans ses deuxième et troisième questions, la Cour constitutionnelle opère une distinction entre les articles 1 à 4 du décret attaqué, qui organisent la ratification législative de permis

⁸ Conclusions de l'avocat général Sharpston présentées le 2 juillet 2009, affaire C-263/08, *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening contre Stockholms kommun genom dess marknämnd*, Recueil 2009, note de bas de page n° 18.

relatifs à des projets déterminés et énumérés mais qui n'ont pas encore été octroyés par les autorités administratives, et les articles 5 à 9 et 14 à 17 du décret, qui ratifient des projets déjà octroyés par les autorités administratives. La Commission considère qu'il n'y a pas lieu de distinguer entre ces deux procédures de ratification législative des permis dans ses observations : en effet, dans les deux cas, que cette ratification soit prévue pour l'avenir ou qu'elle s'applique déjà à des permis antérieurs, il s'agit d'une ratification par le Parlement d'un permis préalablement octroyé par les autorités exécutives (voir article 3 du décret), ayant pour effet de soustraire ces permis au contrôle du juge administratif et de les soumettre au contrôle de la Cour constitutionnelle (le juge administratif étant dessaisi en cours de procédure pour les permis passés et ne pouvant être saisi pour l'avenir). Les questions juridiques qui se posent sont donc similaires et il y sera donc répondu ensemble et de la même façon.

Sous questions a) et b)

32. Concernant les sous questions a) et b), elles sont liées et portent sur le point de savoir si l'article 2, point 2, de la Convention d'Aarhus exclut de son champ d'application une législation, telle que le décret de la Région wallonne du 17 juillet 2008, prévoyant la ratification législative de permis de construire à venir (articles 1 à 4 du décret – voir sous question a) et ratifiant législativement des permis déjà octroyés (articles 5 à 9 et 14 à 17 du décret, voir sous question b).

33. La Convention d'Aarhus prévoit qu'elle ne s'applique pas aux actes des organes agissant dans l'exercice de pouvoirs législatifs. Cela apparaît clairement d'une part dans son préambule, par lequel elle « invite » *"les organes législatifs à appliquer les principes de la présente Convention dans leur travaux"*, ce qui signifie *a contrario* que les organes législatifs ne sont pas liés par la Convention. Cela apparaît en outre dans le texte lui-même de l'article 9, en combinaison avec la définition d' "autorité publique" de l'article 2, point 2, dernière phrase, auquel la juridiction de renvoi se réfère. En effet, l'article 9, paragraphe 3, emploie l'expression "autorité publique". Or, l'autorité publique, telle que définie par l'article 2, point 2, exclut *"les organes ou institutions agissant dans l'exercice de pouvoirs (...) législatifs"*. Quant à l'article 9, paragraphe 2, son champ d'application est lui-même limité par l'article 6, hormis le cas où le droit interne en dispose différemment. Or l'article 6 se limite à son tour à édicter des règles applicables aux

seules "*autorités publiques*", ce qui exclut donc les organes législatifs. Il en résulte que dans la Convention d'Aarhus, l'exception pour les actes législatifs est large.

34. Le Guide d'interprétation, qui consacre ses pages 39 à 43 à l'interprétation de l'article 2, point 2, envisage cependant (voir le deuxième paragraphe, à la page 43) l'hypothèse où une autorité législative entreprendrait des activités dépassant le cadre de son pouvoir législatif. Il donne pour exemple l'hypothèse dans laquelle le Parlement européen adopterait des résolutions sur les questions environnementales. Il considère qu'en pareil cas, cette autorité pourrait être qualifiée d'"autorité publique" au sens de la Convention.
35. En l'espèce, dans les circonstances de l'affaire au fond, il semble que la volonté du Parlement wallon ait été de conférer force de loi aux permis en cause et donc d'agir dans le cadre de ses compétences législatives. On peut donc en conclure que c'est bien en tant que législateur qu'il a agi et non en tant qu'"autorité publique" au sens de l'article 2, point 2, de la Convention d'Aarhus.
36. Ainsi l'article 2, point 2, de la Convention d'Aarhus doit être interprété comme excluant du champ d'application de la Convention d'Aarhus les actes législatifs en cause dans l'affaire au principal.

Sous questions c) et d)

37. Concernant les sous questions c) et d), également liées, elles portent sur le point de savoir si l'article 1^{er}, paragraphe 5, de la directive 85/337 exclut du champ d'application de la directive une législation, telle que le décret de la Région wallonne du 17 juillet 2008, prévoyant la ratification législative de permis de construire à venir (articles 1 à 4 du décret – voir sous question a) et ratifiant législativement des permis déjà octroyés (articles 5 à 9 et 14 à 17 du décret, voir sous question b).
38. L'article 1^{er}, paragraphe 5, de la directive 85/337/CE a fait l'objet d'une interprétation par la Cour dans le cadre des arrêts *WWF*⁹ et *Linster*¹⁰.

⁹ Arrêt du 16 septembre 1999, *World Wildlife Fund (WWF) e.a. et Autonome Provinz Bozen e.a.*, C-435/97, Rec. p. I-5613.

¹⁰ Arrêt du 19 septembre 2000, *Linster*, C-287/98, Rec. p. I-6917.

39. Dans l'arrêt *WWF*, la Cour précise que cette disposition 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.

Concernant la première condition, il importe de rappeler que l'article 1^{er}, paragraphe 2, de la directive vise non pas les actes législatifs, mais l'autorisation qu'il définit comme «la décision de l'autorité ou des autorités compétentes qui ouvre le droit du maître d'ouvrage de réaliser le projet». Dès lors, 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 1^{er}, paragraphe 2, de la directive.

Par conséquent, pour présenter les mêmes caractéristiques qu'une autorisation, telle que définie par l'article 1^{er} de la directive, un 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.

C'est seulement en respectant de telles exigences que les objectifs visés par la seconde condition, prévue par l'article 1^{er}, paragraphe 5, de la directive, peuvent être atteints à travers la procédure législative. En effet, 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."¹¹

40. Dans l'arrêt *Linster*, la Cour commence par énoncer que la notion d'acte législatif national spécifique, visée à l'article 1^{er}, paragraphe 5, de la directive, doit faire l'objet d'une interprétation autonome¹². Elle rappelle ensuite que s'agissant d'une exclusion du champ d'application, celle-ci est d'interprétation stricte et que le libellé du paragraphe 5 de l'article 1^{er} ne propose cette exclusion que parce que la procédure législative assure que les objectifs de la directive sont remplis:

"À cet égard, il convient d'interpréter l'article 1^{er}, 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.

¹¹ Points 57 à 60.

¹² Point 44.

La justification de cette exception est exposée dans le libellé même de l'article 1^{er}, paragraphe 5, de la directive. Celui-ci prévoit en effet que la directive ne s'applique pas, «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». Il découle de cette disposition que, 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 concerné¹³.

41. Enfin, la Cour donne dans cet arrêt les précisions suivantes, utiles pour l'examen de la présente affaire:

"S'agissant du degré de précision requis de l'acte législatif, il convient de constater que l'article 1^{er}, paragraphe 5, de la directive impose que celui-ci 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.

C'est ainsi que la Cour a jugé qu'une loi ne peut être considérée comme adoptant un projet en détail, au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 5, de la directive, lorsque, d'une part, elle ne comporte pas les éléments nécessaires à l'évaluation des incidences sur l'environnement de ce projet, mais impose, au contraire, la réalisation d'une étude à cet effet, laquelle doit être élaborée ultérieurement, et que, d'autre part, elle nécessite l'adoption d'autres actes pour ouvrir au maître d'ouvrage le droit de réaliser le projet (arrêt WWF e.a., précité, point 62).

Il n'est pas exclu que, dans certaines circonstances particulières, les objectifs de la directive aient été respectés alors que le tracé d'une autoroute à construire n'a pas été arrêté dans l'acte législatif, par exemple lorsque plusieurs variantes de ce tracé ont été étudiées en détail, sur la base d'informations fournies par le maître d'ouvrage et éventuellement complétées par les autorités et par le public susceptibles d'être concernés par le projet, et que ces variantes ont été reconnues avoir des incidences équivalentes sur l'environnement par le législateur. C'est au juge national qu'il appartient de déterminer si tel était le cas en l'espèce.

Il convient dès lors de répondre aux quatrième et sixième questions que l'article 1^{er}, paragraphe 5, de la directive doit être interprété en ce sens que constitue un acte législatif spécifique au sens de cette disposition une norme adoptée par un Parlement après débats parlementaires publics, lorsque la procédure législative a permis d'atteindre les objectifs poursuivis par la directive, y compris l'objectif de la mise à disposition d'informations, et que les informations dont ce Parlement disposait, au moment d'adopter le projet en détail, étaient équivalentes à celles qui auraient dû être soumises à l'autorité compétente dans le cadre d'une procédure ordinaire d'autorisation de projet¹⁴.

42. Il résulte de la directive, ainsi interprétée par la Cour, que l'exception prévue par l'article 1^{er}, paragraphe 5, ne couvre pas par principe tous les actes législatifs adoptant des projets entrant dans le champ d'application de la directive, mais seulement ceux qui répondent à

¹³ Points 49 à 51.

¹⁴ Point 56 à 59.

la définition communautaire de cette notion. S'agissant d'une exception à la règle, ceci nécessite une interprétation stricte, conforme à la lettre de la directive comme à ses objectifs, c'est à dire qui respecte les deux conditions mentionnées au point 57 précité de l'arrêt *WWF*. Il convient donc à ce stade d'étudier le décret du 17 juillet 2008 au regard de ces deux conditions.

- S'agissant de la première condition

43. L'acte législatif national spécifique 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.

44. Il apparaît de prime abord, au regard des éléments figurant dans l'arrêt de renvoi, qu'un acte législatif tel 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 autorisations relatives aux actes et travaux qu'il énumère et qui *«ratifie»* des permis pour lesquels il est énoncé que *«les motifs impérieux d'intérêt général sont avérés»*, ne remplit pas cette condition d'adoption en détail des projets. Il semble en effet ressortir des éléments dont la Commission a connaissance que le Parlement wallon était seulement invité à se prononcer sur l'existence de tels motifs justifiant le recours à une procédure législative, et non sur les détails des projets.

45. Il pourrait être soutenu en outre que, eu égard au rôle limité du Parlement dans le cas d'espèce, il n'est pas possible de considérer ce dernier comme disposant de pouvoirs équivalant en substance à ceux de l'autorité compétente visée à l'article 1^{er}, paragraphe 3, précité, de la directive 85/337. De fait, dès lors que le rôle du Parlement se bornerait à déterminer que des *"motifs impérieux d'intérêt général"* sont avérés à l'égard des projets concernés - sans avoir pu considérer les incidences de ceux-ci sur l'environnement -, il paraîtrait difficile de pouvoir conclure au respect, par la procédure législative elle-même, des objectifs poursuivis par la directive : en effet, ceux-ci incluent, à côté de l'évaluation des incidences sur l'environnement, la possibilité pour l'autorité qui "adopte" ou "autorise" le projet de modifier ou d'adapter celui-ci afin de tenir compte de ladite évaluation.

46. Néanmoins, il appartient à la juridiction nationale d'apprécier dans le cas d'espèce si réellement l'acte législatif qui constitue l'autorisation au sens de la directive forme un acte distinct du permis administratif adopté en détail antérieurement et s'est limité à cette simple considération de l'existence ou non de motifs impérieux d'intérêt général, ou si, en confirmant en réalité un tel permis, il constitue un prolongement de celui-ci, ce qui permettrait le cas échéant de considérer la première condition comme remplie.
47. A la lecture des travaux préparatoires du décret du 17 juillet 2008, il est permis de s'interroger sur ce point. En effet, l'exposé des motifs du projet de décret précise que :

*"Une des caractéristiques du texte en projet est de ne porter atteinte à aucune des règles de procédure et de fond existantes dans les procédures d'instruction des demandes d'autorisations en vigueur dans le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine et dans le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, ce dernier visant également les permis uniques. (...) Compte tenu de la séquence poursuivie, à savoir la ratification par le Parlement wallon, on peut considérer que toutes les demandes qui aboutiraient à l'octroi d'un permis suivront exactement les mêmes règles procédurales et de fond que les demandes de permis de droit commun. Cela signifie concrètement ce qui suit. Toute demande de permis relative à un projet répondant à des motifs impérieux d'intérêt général suit les règles relatives à l'évaluation des incidences sur l'environnement et celles relatives à l'organisation de l'enquête publique ainsi qu'à toutes les consultations d'organismes et de commissions divers dont l'avis est requis en vertu de la législation en vigueur."*¹⁵

48. Le commentaire de l'article 3 du projet mentionne que :

*"Cette ratification se fait sur la base de la présentation par le Gouvernement du permis relatif à des actes et travaux pour lesquels il existe des motifs impérieux d'intérêt général. (...) Il appartient au Parlement wallon de ratifier le permis présenté par le Gouvernement. (...) Le silence du Parlement wallon dans le délai qui lui est imparti équivaut à un refus tacite de ratification et a pour effet que le permis tel qu'il a été délivré avant la saisine du Parlement wallon est réputé non octroyé"*¹⁶.

49. Lors des échanges au Parlement, il a été dit ce qui suit, à titre illustratif :

"M. le Ministre précise que l'on discute du fond sans qu'il ait eu l'occasion de présenter le projet de décret. Il voudrait répondre aux différents intervenants. Il lui

¹⁵ PROJET DE DÉCRET relatif à quelques permis pour lesquels il existe des motifs impérieux d'intérêt général - Exposé des motifs, p. 2 ; voir : http://nautilus.parlement-wallon.be/Archives/2007_2008/DECRET/805_1.pdf

¹⁶ PROJET DE DÉCRET relatif à quelques permis pour lesquels il existe des motifs impérieux d'intérêt général - Commentaire Art 3, p. 38; voir : http://nautilus.parlement-wallon.be/Archives/2007_2008/DECRET/805_1.pdf

semble qu'ils n'ont pas bien perçu l'avis du Conseil d'État parce que tout ce que demande MM. Wesphael et Borsus, c'est de rouvrir les dossiers, voir quelle a été l'instruction. M. le Ministre leur rappelle que cela leur est interdit. Le Conseil d'État précise que « si le Parlement rentre dans le contenu, dans les conditions, dans l'instruction, il méconnaît le principe de la séparation des pouvoirs ».

Il y a une évolution à cet égard dans le nouveau texte soumis à l'examen, suite à l'avis du Conseil d'État. Le Parlement, en vertu du nouveau texte, est invité à reconnaître que le dossier représente un intérêt majeur sur le plan régional justifiant un vote du Parlement. M. le Ministre rappelle que les parlementaires ne sont ni fonctionnaires-délégués, ni fonctionnaires de l'Administration centrale, ni même le Ministre.

Les députés peuvent lire les documents et apprécier in fine, c'est le seul devoir qui est le leur, si oui ou non, tel ou tel dossier représente un intérêt régional. M. le Ministre indique qu'ils ne peuvent rien faire d'autre comme, par exemple, modifier telle ou telle condition du permis délivré car le Parlement n'est ni une juridiction administrative de recours, ni un pouvoir exécutif appelé à donner le permis¹⁷.

50. En réalité, la ratification par le Parlement wallon du permis octroyé par l'autorité administrative semble donc indissociable du permis lui-même, qui se trouve en quelque sorte absorbé par l'acte législatif. Certes, c'est l'acte législatif qui constitue l'autorisation au sens de la directive, c'est-à-dire la décision qui ouvre le droit de réaliser le projet, mais cette décision ne saurait se lire sans le permis administratif déjà octroyé. Or ce dernier est apparemment soumis au droit commun, à ceci près qu'il n'est pas exécutoire tant qu'il n'est pas ratifié : il est donc censé contenir tout le détail nécessaire, et avoir fait l'objet de toute l'attention requise par la directive de la part des autorités chargées de la protection de l'environnement, au même titre que pour un permis « ordinaire ».
51. Il se pourrait donc que l'acte législatif, en "ratifiant" un acte administratif antérieur qui répond aux conditions de la directive, réponde par ce fait même à la première condition de l'adoption en détail: le Parlement aurait finalement adopté l'acte administratif antérieur en le validant, et ce de manière suffisamment précise et définitive, de sorte que l'acte législatif qui se réfère à un permis octroyé après évaluation préalable des incidences du projet sur l'environnement comporte tous les éléments du projet pertinents au regard de cette évaluation.

¹⁷ Extraits du rapport de la commission parlementaire compétente (http://nautilus.parlement-wallon.be/Archives/2007_2008/DECRET/805_5.pdf) p.6.

- S'agissant de la deuxième condition

52. Selon la deuxième condition, les objectifs de la directive doivent être atteints à travers la procédure législative. Il y a donc lieu de passer en revue les différents objectifs poursuivis par la directive.
53. Historiquement, le premier objectif de la directive consiste à ce que les incidences du projet sur l'environnement soient correctement évaluées avant l'octroi de l'autorisation, ce qui inclut la mise à disposition d'informations et la participation du public à l'élaboration de la décision environnementale : dans un cas tel que celui du décret du 17 juillet 2008, le respect de cet objectif pourrait être garanti par le fait que le promoteur du projet et l'autorité administrative ont l'obligation, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, de respecter la procédure complète de droit commun, issue du droit communautaire dérivé, avant que le pouvoir exécutif soumette au Parlement le permis octroyé pour ratification. Le fait qu'il s'agit d'un projet susceptible de se voir ultérieurement reconnaître des motifs impérieux d'intérêt général semble ne rien changer à cette procédure : l'autorité administrative qui a octroyé le permis est censée avoir vérifié que l'étude des incidences a été correctement effectuée, que le public a été correctement consulté, et avoir tenu compte des préoccupations et des avis exprimés par le public concerné, quitte à modifier le projet ou à assortir le permis de conditions. Sous réserve de l'appréciation par le juge de renvoi, la procédure législative, qui ne vient que dans un deuxième temps, ne semble pas devoir faire obstacle au respect global de cet objectif de la directive dans la mesure où elle n'enlève rien à la rigueur de la procédure administrative préalable. Il en irait différemment s'il pouvait être mis en évidence que la procédure administrative de l'évaluation des incidences sur l'environnement se trouve altérée du fait de l'inscription du projet sur la liste législative des actes et travaux justifiant des motifs impérieux d'intérêt général.
54. À la suite de la modification de la directive 85/337 par la directive 2003/35, et pour tenir compte du troisième pilier de la Convention d'Aarhus relatif à l'accès à la justice, un nouvel objectif doit également être respecté : celui de donner au public concerné un large

accès à la justice¹⁸. Comme la Convention, la directive, lorsqu'elle s'applique, met en œuvre cet objectif, dans son article 10 bis, par l'obligation pour les Etats membres de permettre au public concerné, sous certaines conditions relatives à son intérêt pour agir ou à la preuve d'une atteinte à ses droits, de 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 relatives à la participation du public. Cette obligation est celle d'un recours "effectif", comme le précisent à la fois l'article 9 paragraphe 4 précité de la Convention d'Aarhus et l'article 19 précité du Traité sur l'Union européenne, c'est-à-dire une voie de recours qui permette effectivement d'atteindre l'objectif poursuivi.

55. Il se trouve que l'article 1^{er}, paragraphe 5, de la directive 85/337 n'a pas été modifié en 2003. Bien que la Cour n'ait pas encore eu l'occasion de se prononcer sur ce point, la Commission en déduit qu'en se référant aux objectifs poursuivis par la directive, cette disposition se réfère également aux objectifs assignés par les modifications ultérieures de la directive. S'il en était autrement, l'article 1^{er}, paragraphe 5, aurait dû être modifié en 2003. En outre, les considérants précités de la directive 2003/35 montrent que la volonté du législateur communautaire de 2003 a clairement été d'ajouter un nouvel objectif pour renforcer l'effet utile de la directive. Il est donc logique de considérer que l'exception du champ d'application de la directive pour les actes législatifs, qui, selon la jurisprudence de la Cour, doit être interprétée strictement, soit également limitée par la contrainte du respect de ce nouvel objectif.
56. Ainsi, pour adapter à ce cas de figure le considérant 59 de l'arrêt *Linster* précité, il pourrait être dit pour droit que constitue un acte législatif spécifique au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 5, de la directive 85/337, une norme adoptée par un Parlement lorsque la procédure législative permet d'atteindre les objectifs poursuivis par la directive, y compris l'objectif de donner au public concerné un large accès à la justice.
57. Contrairement au respect des autres objectifs de la directive, dont la jurisprudence de la Cour a montré comment ils pouvaient être atteints à travers la procédure législative,

¹⁸ Arrêt de la Cour du 15 octobre 2009, dans l'affaire C-263/08, *DJurgaarden-Lilla Värtans Miljöskyddsförening contre Stockholms kommun*, non encore publié, points 47 et 51 ; arrêt du 16 juillet 2009, dans l'affaire C-427/07, *Commission contre Irlande*, non encore publié, point 96.

l'acte législatif a pour particularité, dans tout système juridique marqué par le principe de "séparation des pouvoirs", de ne pas pouvoir être soumis au contrôle du juge au même titre qu'un acte pris par le pouvoir exécutif. Quand bien-même la loi pourrait être contestée devant le juge constitutionnel, comme c'est le cas en Belgique, le contrôle exercé par ce dernier ne répond le plus souvent pas à la préoccupation de la directive de donner au public un large accès à la justice pour contester l'acte législatif, sur le fond comme sur la procédure.

58. Si le législateur communautaire a toutefois édicté l'objectif de l'accès à la justice tout en maintenant inchangée la possibilité d'adopter un projet par un acte législatif, c'est que le respect de l'objectif n'exige pas nécessairement que l'acte législatif lui-même soit susceptible du recours direct prévu par l'article 10 bis. Mais, selon la Commission, le respect de l'objectif exige à tout le moins que l'acte législatif n'aille pas à l'encontre de cet objectif ou n'en constitue pas un contournement.
59. D'ailleurs, dans sa jurisprudence relative à la directive 85/337, la Cour a eu maintes fois l'occasion de rappeler qu'il peut être déduit du texte de cette directive que son champ d'application est étendu et son objectif très large¹⁹, et qu'un objectif de la directive ne saurait être "*détourné*" par une manœuvre de l'Etat membre afin d'échapper à son champ d'application²⁰.
60. Ainsi, un acte législatif tel que le décret du 17 juillet 2008 de la Région wallonne ne pourra donc être couvert par l'exception de l'article 1^{er}, paragraphe 5, de la directive 85/337, que s'il respecte aussi cet objectif désormais poursuivi par la directive et au minimum qu'il n'aille pas à son encontre.
61. Or sur ce point les travaux préparatoires du décret du 17 juillet 2008 semblent particulièrement éclairants :

¹⁹ Voir, notamment, arrêt du 24 octobre 1996, *Kraaijeveld e.a.*, C-72/95, Rec. p. I-5403, points 31 et 39.

²⁰ Voir, parmi de nombreux exemples, en cas de fractionnement de projets pour passer sous le seuil de la directive : arrêts du 21 septembre 1999, *Commission / Irlande*, C-392/96, Rec. p. I-5901, point 76, et du 28 février 2008, *Abraham e.a.*, C-2/07, Rec. p. I-1197, point 27.

*"Dès l'instant où le permis est ratifié par décret, la conséquence principale en est que le juge qui est susceptible de sanctionner ledit permis devient la Cour constitutionnelle et non plus le Conseil d'État"*²¹.

62. L'exposé des motifs fait d'ailleurs état de l'avis du Conseil d'Etat sur le projet de décret, selon lequel il existe d'autres questions, telles *"celles qui sont liées au régime des recours juridictionnels contre les décisions que prendrait le Parlement en application du décret en projet, notamment la question de savoir si la Cour constitutionnelle pourrait assurer une protection juridictionnelle effective, par exemple, lorsqu'elle serait saisie d'un moyen fondé sur la violation d'une disposition constitutionnelle relevant de sa compétence combinée avec, soit un vice de procédure, soit la violation alléguée d'une norme de nature simplement réglementaire"*²².
63. La question de l'accès au juge est en réalité au cœur de la problématique plus générale des "lois de validation" : en effet, comme la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après "la CEDH") a déjà eu l'occasion de le préciser, de telles lois ont souvent pour objet de faire obstacle au cours normal de la justice, ce qui est susceptible de violer les dispositions de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après "la Convention européenne") relatives au procès équitable. Or cela semble également incompatible avec l'objectif de la directive tel qu'explicité ci-dessus.
64. Ainsi, dans son arrêt du 9 décembre 1994²³, la CEDH a jugé que *« le principe de prééminence du droit et la notion de procès équitable s'opposaient à toute ingérence du pouvoir législatif dans l'administration de la justice dans le but d'influer sur le dénouement judiciaire d'un litige »*. Elle a par la suite précisé les conditions dans lesquelles une validation législative n'entraîne pas en contradiction avec ces principes²⁴. Enfin, dans un arrêt du 28 octobre 1999, elle a condamné la France pour avoir méconnu

²¹ PROJET DE DÉCRET relatif à quelques permis pour lesquels il existe des motifs impérieux d'intérêt général - Exposé des motifs, p. 4 ; voir : http://nautilus.parlement-wallon.be/Archives/2007_2008/DECRET/805_1.pdf

²² PROJET DE DÉCRET relatif à quelques permis pour lesquels il existe des motifs impérieux d'intérêt général - Exposé des motifs, p. 19 ; voir : http://nautilus.parlement-wallon.be/Archives/2007_2008/DECRET/805_1.pdf

²³ Arrêt du 9 décembre 1994, *Raffineries grecques Stran et Stratis Andreadis c/Grèce*, série A n° 301-B, p. 84.

²⁴ Arrêt du 23 octobre 1997, *National and Provincial Building Society e.a. c/Royaume-Uni*, Recueil 1997-VII p. 2325.

le droit au procès équitable par une loi de validation²⁵. Dans cet arrêt, elle a jugé que "*le principe de la prééminence du droit et la notion de procès équitable consacrés par l'article 6 [de la Convention européenne] s'opposent, sauf pour d'impérieux motifs d'intérêt général, à l'ingérence du pouvoir législatif dans l'administration de la justice dans le but d'influer sur le dénouement judiciaire du litige*"²⁶.

65. Le décret du 17 juillet 2008, en se référant à la notion de "*motifs impérieux d'intérêt général*", et intervenant alors que des recours sont pendants devant le juge administratif, semble donc avoir voulu s'inscrire dans les conditions précises de la jurisprudence de la CEDH pour faire obstacle au déroulement normal des procès en cours et empêcher les procès futurs devant le même juge.
66. Si, comme il semble ressortir clairement de l'exposé des motifs, la "*principale conséquence*" de ce décret est de faire obstacle pour des motifs d'intérêt général à la compétence du juge administratif de droit commun, au profit du juge constitutionnel, il y a lieu de se demander si cela permet d'atteindre l'objectif, poursuivi par la directive 85/337 de renforcer l'accès à la justice en matière d'environnement, et donc si cela est compatible avec la deuxième condition de l'article 1^{er}, paragraphe 5 de la directive. Si ce n'était pas le cas, il y aurait lieu de conclure que le décret du 17 juillet 2008 ne constitue pas un acte législatif spécifique au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 5, de la directive 85/337, telle qu'interprétée par la jurisprudence de la Cour de justice, et donc que les permis "ratifiés" par ce décret seraient néanmoins soumis à l'ensemble des dispositions de la directive, y compris à son article 10 bis.
67. Il appartient finalement au juge de renvoi d'apprécier dans quelle mesure le recours à un acte de nature législative pour "ratifier" un permis octroyé par l'autorité administrative et ainsi changer la nature de ce permis, ce qui a pour conséquence de le rendre insusceptible de recours devant le juge administratif de droit commun, ne va pas à l'encontre de l'objectif de la directive mentionné à son article 10 bis, qui consiste, selon les termes mêmes de cet article, à "*donner au public concerné un large accès à la justice*".

²⁵ Arrêt du 28 octobre 1999, *Zielinski et Pradal c/France*, Recueil 1999-VII.

²⁶ Citation extraite d'une note de synthèse du service des études juridiques du Sénat français du 10 février 2006 intitulée "Le régime juridique des validations législatives", p. 16, disponible sur le site http://www.senat.fr/ej/ej_validation/ej_validation.pdf

Conclusion sur la deuxième question préjudicielle

68. La Commission propose en conséquence à la Cour de dire pour droit que la Convention d'Aarhus exclut de son champ d'application des actes législatifs tels que le décret de la Région wallonne du 17 juillet 2008 et que, si la directive 85/337 prévoit dans son article 1^{er}, paragraphe 5, qu'elle ne s'applique pas aux projets qui sont adoptés en détail par un acte législatif national spécifique, cette exception doit être interprétée strictement. Ainsi, pour constituer un acte législatif spécifique au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 5, une norme devrait remplir les conditions prévues par cette disposition relatives à son mode d'adoption et au respect des objectifs de la directive, y inclus l'objectif de permettre au public concerné un large accès à la justice. A cet égard, il appartient au juge national compétent d'apprécier dans quelle mesure la législation en cause dans les affaires au principal est compatible, notamment, avec l'obligation de respecter cet objectif de la directive.

3) La troisième question préjudicielle

69. Dans sa troisième question, la Cour constitutionnelle interroge la Cour, en cas de réponse négative à la deuxième question²⁷, sur le point de savoir si la Convention d'Aarhus (articles 3, paragraphe 9, et 9, paragraphes 2, 3 et 4) et la directive 85/337 (article 10 bis) s'opposent une procédure telle que celle prévue par le décret wallon contesté, en vertu duquel le législateur ratifie des permis de construire préalablement approuvés par une autorité administrative, limitant les possibilités de recours à un contrôle constitutionnel et à l'action de cessation devant le président du tribunal de première instance.

70. S'agissant en premier lieu de la Convention d'Aarhus, celle-ci ne s'applique pas, selon la Commission, ainsi qu'il a été dit plus haut en réponse à la deuxième question, à un acte législatif tel que le décret du 17 juillet 2008.

71. S'agissant en second lieu de la directive 85/337, la Commission observe tout d'abord que si la première condition requise par l'arrêt *WWF* susmentionné n'est pas satisfaite, c'est-à-dire si l'acte législatif n'adopte pas en détail le projet concerné dans les conditions

²⁷ Voir point B.12 de l'arrêt de renvoi.

précisées en réponse à la deuxième question, ce dernier n'est pas exclu du champ d'application de la directive. Dans ce cas, l'article 10 bis devra s'appliquer intégralement, et un recours effectif permettant de contester, quant au fond ou à la procédure, les décisions, actes ou omissions du pouvoir législatif relevant des dispositions relatives à la participation du public devra être prévu par la législation nationale.

72. De même, si la deuxième condition posée par l'arrêt *WWF* n'est pas remplie, à savoir que les objectifs de la directive, y compris celui de la mise à disposition d'informations ou celui de l'accès à la justice, ne sont pas atteints à travers la procédure législative, alors le projet adopté par l'acte législatif n'est pas non plus exclu de la procédure de la directive, et donc l'article 10 bis s'applique intégralement, avec les mêmes conséquences que celles envisagées au point précédent.
73. Dans ce cas, la difficulté que soulève la Cour de renvoi est celle de la conciliation de l'obligation de respecter l'article 10 bis de la directive, et notamment l'obligation d'offrir au public susceptible d'être lésé dans ses droits une protection juridictionnelle effective, avec la possibilité d'autoriser le projet par une procédure législative ne prévoyant qu'un accès limité à la justice.
74. La Commission n'estime pas nécessaire de traiter de cette difficile question dans chacun des différents systèmes juridiques qui composent l'Union européenne, d'autant que cette question touche à l'ordre constitutionnel des Etats membres. Elle se limitera donc ici à de brèves considérations génériques, et s'intéressera plus particulièrement au cas de la Belgique, pour laquelle la question se pose devant le juge constitutionnel.
75. On observera tout d'abord que l'article 10 bis, qui utilise l'expression "*contester la légalité des actes ou omissions*", pourrait être compris comme excluant la contestation d'un acte législatif, tant il est vrai que le contrôle de la légalité d'une loi est difficile à concevoir : un acte juridique peut en principe toujours déroger à un acte situé au même niveau dans la hiérarchie des normes.
76. Toutefois, dans le contexte de la directive 85/337 et de la Convention d'Aarhus dont ces termes sont repris, il ne fait aucun doute, aux yeux de la Commission, que la légalité dont il s'agit doit être entendue au sens large et englobe la conformité à toute norme supérieure, y compris, pour ce qui concerne les Etats membres de l'Union, la conformité au droit primaire ou dérivé de l'Union.

77. Le contrôle de légalité voulu par la directive 85/337 porte donc sur le respect par l'acte législatif approuvant un projet individuel des normes générales de protection de l'environnement, et notamment des normes du droit de l'Union qui priment toujours sur les normes de droit interne.
78. Ensuite, et comme il a été indiqué plus haut dans les observations proposées en réponse à la deuxième question préjudicielle, l'article 10 bis de la directive n'exige pas nécessairement que l'acte législatif soit lui-même susceptible du recours direct qu'il prévoit, à condition de ne pas aller à l'encontre de l'objectif de "*donner au public concerné un large accès à la justice*".
79. Ainsi, on peut admettre que l'adoption d'un projet par le législateur, avec toute la sécurité que peut apporter la procédure législative, soit de nature à offrir davantage de garanties d'indépendance et de respect de la règle de droit que son adoption par une autorité administrative, éventuellement plus proche du terrain et davantage soumise à des pressions locales. Une protection juridictionnelle effective du public concerné serait donc moins directement nécessaire dans le cas de l'adoption d'un projet individuel par le législateur.
80. Par ailleurs, dans certains systèmes juridiques, les actes législatifs peuvent être contestés devant une instance juridictionnelle de type cour constitutionnelle, directement par le public concerné, ou indirectement par le biais de saisine de cette instance par des parlementaires ou par d'autres organes étatiques officiels, lesquels peuvent éventuellement à leur tour être sollicités par le public.
81. S'agissant de la Belgique, la Cour constitutionnelle décrit les voies de recours possibles aux chapitres B.6 et B.7 de son arrêt de renvoi. Il apparaît, comme indiqué au chapitre B.6, que le recours du public concerné devant le Cour constitutionnelle est possible (voir point B.6.2 de l'arrêt de renvoi), ce qui va dans le sens du respect de l'objectif de la directive. La Cour constitutionnelle précise que le contrôle qu'elle exerce s'étend à la compatibilité avec les règles de répartition des compétences entre Etat, communautés et régions et avec les articles du titre II de la Constitution belge ainsi que les articles 170, 172 et 191. Il en résulte qu'elle est compétente pour contrôler le décret wallon au regard du principe d'égalité et de non-discrimination et du droit à un environnement sain. En outre, elle est compétente pour vérifier que le décret est compatible avec les normes de

droit international et les normes du droit européen, évoquées en combinaison avec les dispositions constitutionnelles précitées.

82. Néanmoins, comme l'observent les parties requérantes, le contrôle exercé par la Cour constitutionnelle semble plus limité que ce que voudrait la directive, dès lors que seule la non-conformité de l'acte législatif à certaines normes supérieures peut être invoquée. Ainsi, on peut se demander dans quelle mesure la Cour constitutionnelle peut contrôler le respect des règles procédurales nationales par l'administration, par exemple.
83. La Cour constitutionnelle évoque aussi l'existence de voies de recours devant le juge judiciaire permettant aux personnes pouvant se prévaloir d'un intérêt personnel et direct (voir point B.7.1.) de contester l'exécution des travaux et de bénéficier de mesures provisoires et d'astreintes. Quant aux organisations de défense de l'environnement, certaines d'entre elles peuvent tenter une action en cessation devant le président du tribunal de première instance (point B.7.2. de l'arrêt de renvoi). Si une violation manifeste ou une menace grave de violation est établie, le président pourra ordonner la cessation des actes.
84. Conformément à l'article 9, paragraphe 4, de la Convention d'Aarhus, les voies de recours doivent offrir la possibilité d'un redressement par injonction. Si la directive 2003/35 ne reprend pas explicitement cette disposition, elle y est contenue implicitement puisque qu'elle a pour objectif, comme spécifié dans son article 1^{er}, de contribuer à la mise en œuvre de la Convention d'Aarhus et que son article 10 bis énonce l'obligation pour les Etats membres de donner la possibilité au public concerné de former un recours permettant une protection juridictionnelle effective (de même que l'article 19 du Traité sur l'Union européenne). La Cour, dans l'affaire C-213/89²⁸, a d'ailleurs considéré que la pleine efficacité du droit de l'Union se trouverait diminuée si une règle du droit national pouvait empêcher le juge saisi d'un litige régi par le droit de l'Union d'accorder des mesures provisoires en vue de garantir la pleine efficacité de la décision juridictionnelle à intervenir sur l'existence des droits invoqués sur la base du droit de l'Union. De toute évidence, en matière d'environnement, la possibilité de faire cesser des constructions

²⁸ Arrêt de la Cour du 19 juin 1990., *The Queen contre Secretary of State for Transport*, affaire C-213/89. Recueil de jurisprudence 1990 page I-2433, point 21.

avant que le préjudice ne soit effectif et le plus souvent irréparable est indispensable à l'efficacité de la protection des milieux naturels.

85. Or, comme la Cour constitutionnelle l'indique au point B.14 de son arrêt de renvoi, une telle possibilité n'existe pas devant elle. Elle évoque cependant l'existence d'une telle possibilité devant le juge judiciaire, mais, comme indiqué au point B.7.1 et B.7.2. de son arrêt de renvoi, cette possibilité, si elle est ouverte aux personnes directement et personnellement intéressées, est strictement limitée pour ce qui concerne les organisations œuvrant pour la défense de l'environnement, qui font partie du "public concerné", tel qu'il est défini par la convention d'Aarhus (article 2, point 5) et la directive 85/337 (article 1, point 2). En effet, l'action en cessation devant le président du tribunal de première instance qui leur est ouverte est limitée aux associations sans but lucratif. Or, si l'article 10 bis de la directive 85/337 laisse aux législateurs nationaux le soin de déterminer les conditions pouvant être requises pour qu'une organisation non gouvernementale qui œuvre en faveur de l'environnement puisse bénéficier du droit de recours, les règles nationales ainsi posées doivent assurer un large accès à la justice et conférer aux dispositions de la directive 85/337 relatives au droit aux recours juridictionnels leur plein effet utile.²⁹ De plus, et surtout, elle n'est ouverte qu'à l'encontre d'actes constituant une violation manifeste ou une menace grave de violation de dispositions légales relatives à l'environnement. Ainsi une simple illégalité n'est pas suffisante pour obtenir un redressement par injonction.

86. Eu égard aux limites existant en droit belge, selon la Cour de renvoi, quant aux dispositions au regard desquelles la validité d'un acte législatif tel que le décret du 17 juillet 2008 peut être examinée par la Cour constitutionnelle et quant aux possibilités pour le public concerné d'obtenir une décision d'injonction devant le juge judiciaire, il apparaît à la Commission que cette possibilité de recours n'est pas conforme aux dispositions de la directive 85/337 relatives à l'accès à la justice.

²⁹ Arrêt de la Cour du 15 octobre 2009, dans l'affaire C-263/08, DJurgaarden-Lilla Värtans Miljöskyddsforening contre Stockholms kommun, *op. cit.*

Conclusion sur la troisième question préjudicielle

87. Il est proposé à la Cour de répondre qu'en dehors de l'exception prévue par l'article 1^{er}, paragraphe 5, de la directive 85/337 concernant les projets qui sont adoptés en détail par un acte législatif spécifique au sens et dans les conditions de cette disposition, la directive s'applique, et impose aux Etats membres de prévoir l'accès à la justice dans les conditions prévues par l'article 10 bis, lequel transpose sur ce point les dispositions pertinentes de la Convention d'Aarhus. Dès lors, eu égard aux limites existant en droit belge, selon la Cour de renvoi, quant aux dispositions au regard desquelles la validité d'un acte législatif tel que le décret du 17 juillet 2008 peut être examinée par la Cour constitutionnelle et quant aux possibilités pour le public concerné d'obtenir une décision d'injonction devant le juge judiciaire, il apparaît à la Commission que cette possibilité de recours n'est pas conforme aux dispositions de la directive 85/337 relatives à l'accès à la justice.

4) La quatrième question préjudicielle

88. La quatrième question préjudicielle porte sur le point de savoir si les articles 6, paragraphe 9, de la Convention d'Aarhus et 9, paragraphe 1, de la directive 85/337, s'opposent à ce que le décret législatif délivrant les permis de construire ne contiennent pas lui-même tous les éléments permettant de contrôler que ces permis sont fondés sur une vérification préalable adéquate, conformément aux exigences de la Convention d'Aarhus et de la directive 85/337.

89. Selon les termes de l'article 6, paragraphe 9 de la Convention d'Aarhus, il faut que les motifs justifiant une décision finale soient indiqués par écrit, mais il n'est pas obligatoire que ces motifs soient intégrés dans le texte de la décision elle-même.

90. La directive est sur ce point identique, mais plus précise, que la Convention d'Aarhus, qu'elle vise à mettre en œuvre. Conformément à l'article 9, paragraphe 1, de la directive 85/337, telle que modifiée par la directive 2003/35, "[l]orsqu' une décision d'accorder ou de refuser une autorisation est prise" le public doit être informé de "la teneur de la décision mais également des principales raisons et considérations sur lesquelles la

décision est fondée, y compris l'information concernant le processus de participation du public".

91. En l'espèce, le décret en cause est bien l'"autorisation" au sens de la directive (celle-ci étant définie comme la "décision qui ouvre le droit de réaliser le projet") mais il ne ressort pas des termes de la directive que l'autorisation elle-même doit contenir sa motivation pour satisfaire à l'obligation d'information du public.
92. La jurisprudence citée par la juridiction de renvoi aux points B.17.4 de l'arrêt de renvoi concerne les obligations découlant de l'article 4 de la directive, et n'est donc pas exactement transposable à la question posée ici. Cependant, on peut considérer, pour paraphraser l'arrêt de la Cour dans l'affaire C-75/08³⁰, que l'article 9 de la directive 85/337 doit être interprété en ce sens qu'il n'exige pas que la décision contienne elle-même les raisons pour lesquelles l'autorité compétente a décidé que celle-ci était nécessaire si toutefois les motifs de la décision et les informations et documents pertinents sont mis à la disposition du public.
93. En conséquence, s'il apparaît qu'une décision telle que le décret wallon attaqué ne répond pas par elle-même à l'obligation de motivation posée par la Convention d'Aarhus et par la directive 85/337, ceci ne signifie pas que l'obligation de motivation posée par ces textes n'est pas respectée si cette motivation existe et est communiquée au public par ailleurs.
94. En l'espèce il semble, d'après les travaux préparatoires (voir plus haut, points 47 et 48) qu'en réalité, la ratification par le Parlement wallon du permis octroyé par l'autorité administrative est indissociable du permis lui-même, qui se trouve en quelque sorte absorbé par l'acte législatif. En conséquence, la ratification législative opérée ou prévue par le décret wallon n'empêche pas que le permis soit auparavant octroyé et motivé dans les conditions prévues par la Convention d'Aarhus et la directive 85/337. Ainsi, la ratification législative ultérieure ne doit pas nécessairement être elle-même motivée quant à l'impact sur l'environnement du projet, dès lors que les études d'impact et la motivation contenue dans les permis administratifs sont complètes (teneur du permis et conditions dont il est assorti, principales raisons et considérations sur lesquelles il est

³⁰ Arrêt de la Cour du 30 avril 2009, *The Queen, à la demande de Christopher Mellor contre Secretary of State for Communities and Local Government.*, affaire C-75/08, Recueil de jurisprudence 2009 page I-03799, point 61.

fondé, information sur le processus de participation du public et description des principales mesures de compensation) et sont mises à la disposition du public.

95. On peut relever cependant que le décret wallon manque de motivation quant aux raisons pour lesquelles il a été jugé que des motifs impérieux d'intérêt général justifiant la ratification par décret législatif étaient avérés. Mais il s'agit ici d'une question de droit interne belge, la directive et la Convention n'imposant pas d'obligation de motivation spécifique quant à la procédure choisie pour l'adoption de permis.

Conclusion sur la quatrième question préjudicielle

96. Il est proposé à la Cour de répondre que les articles 6, paragraphe 9, de la Convention d'Aarhus et 9, paragraphe 1, de la directive 85/337 ne s'opposent pas à l'adoption d'actes législatifs qui ne contiennent pas eux-mêmes tous les éléments permettant de contrôler que ces autorisations sont fondées sur une vérification préalable adéquate, effectuée conformément aux exigences de la Convention d'Aarhus et de la directive 85/337, à condition que ces éléments soient par ailleurs mis à la disposition du public.

5) La cinquième question préjudicielle

97. La cinquième question préjudicielle porte sur le point de savoir si le décret wallon attaqué, qui permet à l'autorité législative d'autoriser des projets tels que ceux qui sont visés en ses articles 16 et 17, alors même que l'étude d'incidences réalisée à leurs propos a été jugée lacunaire par le Conseil d'Etat, statuant par la procédure d'extrême urgence, et a fait l'objet d'un avis négatif de l'autorité de la Région wallonne en charge de la gestion écologique du milieu naturel, est conforme à l'article 6, paragraphe 3, de la directive 92/43.
98. L'article 6, paragraphe 3, précise que les autorités nationales compétentes ne peuvent marquer leur accord sur un plan ou un projet susceptible d'affecter un site d'importance communautaire qu'après s'être assurées qu'il ne portera pas atteinte à l'intégrité du site concerné. Lorsqu'il subsiste une incertitude quant à l'absence de tels effets, les autorités sont tenues de refuser l'autorisation sollicitée. En outre, *"en ce qui concerne la couverture géographique, les dispositions de l'article 6, paragraphe 3, ne visent pas seulement les plans et les projets intéressant uniquement un site protégé. Elles*

*s'appliquent aussi à des activités qui se déroulent en dehors du site, mais qui sont susceptibles d'avoir un effet significatif sur lui*³¹.

99. L'interprétation de cet article a été clarifiée par la Cour de justice dans les affaires C-127/02³² et C-304/05³³. La Cour a souligné qu'aucun doute scientifique raisonnable ne doit subsister concernant l'absence d'effets préjudiciables au site, compte tenu des meilleures connaissances scientifiques. L'article 6, paragraphe 3, ne prévoit pas d'exceptions concernant les projets autorisés par l'autorité législative.
100. En conséquence, dans le cas présent, l'autorisation n'aurait pas dû être accordée dès lors que les études d'impact étaient incomplètes, ainsi que le Conseil d'Etat l'a constaté, et que l'autorité wallonne a délivré un avis négatif.
101. Il faut noter que certains projets ont été autorisés alors que les sites touchés n'étaient pas encore des sites d'importance communautaire, mais seulement des sites susceptibles d'être identifiés comme tels, figurant sur les listes nationales transmises à la Commission. Conformément à la jurisprudence, des principes similaires s'appliquent néanmoins. Ainsi, la Cour, dans l'affaire C-491/08³⁴, a précisé que :

" Il convient de rappeler que, s'agissant des sites susceptibles d'être identifiés comme SIC, qui figurent sur les listes nationales transmises à la Commission, et en particulier des sites abritant des types d'habitats naturels prioritaires, les États membres sont, en vertu de la directive «habitats», tenus de prendre des mesures de protection propres, au regard de l'objectif de conservation visé par cette directive, à sauvegarder l'intérêt écologique pertinent que ces sites revêtent au niveau national (voir arrêt du 13 janvier 2005, Dragaggi e.a., C-117/03, Rec. p. I-167, point 30).

Les États membres ne sauraient, dès lors, autoriser des interventions qui risquent de compromettre sérieusement les caractéristiques écologiques desdits sites, telles que, notamment, des interventions qui risquent de réduire de manière significative la superficie des sites concernés (voir arrêt du 14 septembre 2006, Bund Naturschutz in Bayern e.a., C-244/05, Rec. p. I-8445, point 46). "

³¹ http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/provision_of_art6_fr.pdf

³² Arrêt de la Cour du 7 septembre 2004, Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee et Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels contre Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Recueil 2004 page I-7405.

³³ Arrêt de la Cour du 20 septembre 2007, Commission contre République italienne, affaire C-304/05, Recueil 2007 page I-7495.

³⁴ Arrêt de la Cour du 10 juin 2010, Commission contre République italienne, affaire C-491/08, non encore publiée, points 30 et 31.

102. Il est difficile à la Commission, en l'absence de connaissance de tous les détails des projets concernés par les articles 16 et 17 du décret wallon attaqué et des résultats des études d'impact les concernant, de donner une réponse précise concernant chacun des permis accordés. Il appartient à la juridiction nationale d'examiner cette question relativement à chaque permis octroyé et de décider si, pour chaque projet en cause, l'autorisation était possible, au regard des dispositions de la directive Habitats.

Conclusion sur la cinquième question préjudicielle

103. Il est proposé à la Cour de répondre que l'article 6, paragraphe 3, de la directive 92/43 doit être interprété comme ne permettant pas à une autorité législative d'autoriser des projets ayant un impact négatif sur des sites d'importance communautaire ou susceptibles d'avoir un tel impact.

6) La sixième question préjudicielle

104. La sixième question préjudicielle porte sur le point de savoir si, en cas de réponse négative à la précédente question, une autorisation peut néanmoins être fondée sur le régime dérogatoire prévu par l'article 6, paragraphe 4, de la directive Habitats.

105. Il convient tout d'abord de préciser que, si un site n'a pas encore été classé comme site d'importance communautaire, il n'entre pas dans le champ d'application de l'article 6, paragraphe 4. Lorsqu'un site est seulement proposé, la jurisprudence de la Cour de justice³⁵ précise toutefois que des interventions susceptibles de mettre en danger les caractéristiques écologiques du site ne sauraient être autorisées.

106. En ce qui concerne les sites d'importance communautaire, auquel l'article 6, paragraphe 4, s'applique, il faut que les conditions énoncées par cet article soient remplies. Conformément à cet article, il convient tout d'abord de s'assurer que toutes les étapes précédentes, y compris la recherche de solutions alternatives, ont bien été mises en œuvre. Lorsqu'il est certain qu'il n'existe pas de solutions alternatives, des raisons impératives d'intérêt public majeur doivent être identifiées, au cas par cas.

³⁵ arrêt de la Cour du 13 janvier 2005, Dragaggi e.a., C-117/03, Rec. p. I-167, point 30.

107. L'utilisation du terme "majeur" indique qu'il ne doit pas s'agir d'un simple intérêt public mais bien d'un intérêt supérieur qui doit être mis en balance avec l'intérêt public que constitue l'objectif de conservation de la nature qui pourrait en être affecté. Ainsi, il convient d'opérer un examen au cas par cas, en tenant compte des facteurs particuliers de chaque situation (un projet pourrait avoir un intérêt public majeur par rapport à un intérêt de conservation de la nature particulier, ayant un impact limité sur l'habitat dans une situation de conservation de l'espèce favorable, et mineur par rapport à la sauvegarde d'un habitat rare et qui ne pourrait être recréé). Comme la Cour l'a précisé³⁶, *"l'examen d'éventuelles raisons impératives d'intérêt public majeur, et celui de l'existence d'alternatives moins préjudiciables requièrent [...] une mise en balance par rapport aux atteintes portées au site par le plan ou projet considéré"*.
108. En outre, il découle des termes de l'article 6, paragraphe 4, que l'intérêt en question doit être un intérêt public. Favoriser un intérêt privé n'est donc pas possible sur la base de l'article 6, paragraphe 4. La création d'emplois pourrait cependant, dans certaines circonstances, constituer un intérêt public majeur si le projet est mené dans une région qui souffre d'un taux exceptionnellement élevé de chômage ou d'une situation économique particulièrement difficile. Dans le cas particulier décrit par la juridiction de renvoi (*"la réalisation d'une infrastructure destinée à héberger le centre administratif d'une société privée et d'y accueillir un grand nombre de travailleur"* visée par les articles 16 et 17 du décret, c'est-à-dire à La Hulpe, à proximité de Bruxelles), il ne semble pas s'agir d'une région souffrant d'une situation économique particulièrement difficile et il ne semble pas qu'une autre localisation acceptable ne puisse être trouvée.
109. En outre, il convient d'observer, s'agissant de l'applicabilité de l'article 6, paragraphe 4, que celle-ci est conditionnée à un examen approprié d'incidences tel que prescrit par l'article 6, paragraphe 3 de la directive. Ainsi que la Cour l'a clairement énoncé³⁷, *"[i]l convient de relever en outre que l'article 6, paragraphe 4, de la directive 92/43 ne saurait s'appliquer qu'après que les incidences d'un plan ou d'un projet ont été analysées conformément à l'article 6, paragraphe 3, de cette directive. En effet, la connaissance de ces incidences au regard des objectifs de conservation relatifs au site en*

³⁶ Arrêt de la Cour du 20 septembre 2007. Commission contre République italienne, affaire C-304/05, Recueil de jurisprudence 2007 page I-7495, point 83.

³⁷ Ibidem.

question constitue un préalable indispensable à l'application dudit article 6, paragraphe 4, car, en l'absence de ces éléments, aucune condition d'application de cette disposition dérogatoire ne saurait être appréciée." Or, dans l'affaire au fond, le Conseil d'Etat a par exemple constaté, s'agissant des projets visés aux articles 16 et 17 du décret wallon, que l'étude d'incidences était lacunaire. En pareil cas, l'article 6, paragraphe 4, ne saurait être invoqué pour fonder une autorisation.

Conclusion sur la sixième question préjudicielle

110. Il est proposé à la Cour de répondre que l'article 6, paragraphe 4, de la directive 92/43 ne peut être interprété comme permettant de considérer comme une raison impérative d'intérêt public majeur la réalisation d'une infrastructure destinée à l'hébergement administratif d'une société privée, sauf situation exceptionnelle concernant une région présentant des difficultés économiques et sociales majeures.

IV. CONCLUSION

111. Compte tenu des développements qui précèdent, la Commission propose à la Cour de justice de répondre à la juridiction de renvoi de la manière suivante :

1. *Les articles 2, point 2 et 9, paragraphe 4 de la Convention d'Aarhus peuvent être interprétés à la lumière du Guide d'application de la Convention mais ne doivent pas obligatoirement être interprétés conformément à celui-ci.*

2. *L'article 2, point 2 de la Convention d'Aarhus exclut du champ d'application de la Convention les actes législatifs tels que le décret de la Région wallonne du 17 juillet 2008. En ce qui concerne la directive 85/337, si elle prévoit dans son article 1^{er}, paragraphe 5, qu'elle ne s'applique pas aux projets qui sont adoptés en détail par un acte législatif national spécifique, cette exception doit être interprétée strictement. Ainsi, pour constituer un acte législatif spécifique au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 5, une norme devrait remplir les conditions prévues par cette disposition relatives à son mode d'adoption et au respect des objectifs de la directive, y inclus l'objectif de permettre au public concerné un large accès à la justice. A cet égard, il appartient au juge national compétent d'apprécier dans quelle mesure la législation en cause dans les affaires au principal est compatible, notamment, avec l'obligation de respecter cet objectif de la directive*

3. *En dehors de l'exception prévue par l'article 1^{er}, paragraphe 5, de la directive 85/337 concernant les projets qui sont adoptés en détail par un acte législatif spécifique au sens et dans les conditions de cette disposition, la directive s'applique, et impose aux Etats membres de prévoir l'accès à la justice dans les conditions prévues par l'article 10 bis, lequel transpose sur ce point les dispositions pertinentes de la Convention d'Aarhus (article 9 paragraphes 2 et 4). Dès lors, eu égard aux limites existant en droit belge, selon la Cour de renvoi, quant aux dispositions au regard desquelles la validité d'un acte législatif tel que le décret du 17 juillet 2008 peut être examinée par la Cour constitutionnelle et quant aux possibilités pour le public concerné d'obtenir une décision d'injonction devant le juge judiciaire, il apparaît à la Commission que cette possibilité de recours n'est pas conforme aux dispositions de la directive 85/337 relatives à l'accès à la justice.*

4. *Les articles 6, paragraphe 9, de la Convention d'Aarhus et 9, paragraphe 1, de la directive 85/337 ne s'opposent pas à l'adoption d'actes législatifs qui ne contiennent pas eux-mêmes tous les éléments permettant de contrôler que ces autorisations sont fondées sur une vérification préalable adéquate, effectuée conformément aux exigences de la Convention d'Aarhus et de la directive 85/337, à condition que ces éléments soient par ailleurs mis à la disposition du public.*

5. *L'article 6, paragraphe 3, de la directive 92/43 ne permet pas à une autorité législative d'autoriser des projets ayant un impact négatif sur des sites d'importance communautaire ou susceptibles d'avoir un tel impact.*

6. *L'article 6, paragraphe 4, de la directive 92/43 ne peut être interprété comme permettant de considérer comme une raison impérative d'intérêt public majeur la réalisation d'une infrastructure destinée à l'hébergement administratif d'une société privée, sauf situation exceptionnelle concernant une région présentant des difficultés économiques et sociales majeures.*

Odile BEYNET

Jean-Baptiste LAIGNELOT
Agents de la Commission

Donatella RECCHIA