



Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCATE GÉNÉRALE

M^{ME} JULIANE KOKOTT

présentées le 21 octobre 2021¹

Affaire C-463/20

Namur-Est Environnement ASBL

contre

Région wallonne

partie intervenante :

Cimenteries CBR SA

[demande de décision préjudicielle formée par le Conseil d'État (Belgique)]

« Recours préjudiciel – Environnement – Directive 2011/92/UE – Évaluation des incidences sur l'environnement de certains projets publics et privés – Projet d'exploitation d'une carrière – Obligation de s'assurer de la participation du public préalablement à l'autorisation du projet – Notion d'"autorisation" – Directive 92/43/CEE – Conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages – Directive 2009/147/CE – Conservation des oiseaux sauvages – Protection des espèces végétales, animales et d'oiseaux – Décision de dérogation »

I. Introduction

1. En vertu de la directive 2011/92/UE², certains projets doivent faire l'objet d'une autorisation ainsi que d'une évaluation préalable des incidences sur l'environnement, c'est-à-dire d'une étude des incidences potentielles notables qu'ils sont susceptibles d'avoir sur l'environnement, et d'une participation du public. Lorsque le projet est susceptible de porter atteinte à des espèces strictement protégées au titre de la directive 92/43/CEE³ ou de la directive 2009/147/CE⁴, ces incidences doivent être prises en compte lors de l'évaluation des incidences sur l'environnement.

2. La présente procédure soulève, à l'occasion de la réouverture d'une carrière dans la région belge de Wallonie, la question de savoir si les autorités compétentes peuvent néanmoins accorder des dérogations à la protection d'espèces strictement protégées avant même l'évaluation des

¹ Langue originale : l'allemand.

² Directive du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (JO 2011, L 26, p. 1) (ci-après la « directive EIE »).

³ Directive du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (JO 1992, L 206, p. 7) telle que modifiée par la directive 2013/17/UE du Conseil, du 13 mai 2013 (JO 2013, L 158, p. 193) (ci-après la « directive "habitats" »).

⁴ Directive du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages (JO 2010, L 20, p. 7), telle que modifiée en dernier lieu par la directive 2013/17/UE du Conseil, du 13 mai 2013, portant adaptation de certaines directives dans le domaine de l'environnement, du fait de l'adhésion de la République de Croatie (JO 2013, L 158, p. 193) (ci-après la « directive "oiseaux" »).

incidences sur l'environnement. Ni la directive « habitats », ni la directive « oiseaux », ni les législations belge et wallonne applicables ne prévoient, en ce qui concerne les décisions de dérogation à la protection des espèces, une évaluation des incidences sur l'environnement ou une participation du public. Toutefois, selon la juridiction de renvoi, l'autorisation au titre de la réglementation relative aux espèces protégées litigieuse est, en pratique, une condition nécessaire à la réalisation d'un projet au sens de la directive EIE, de sorte que cette directive pourrait faire obstacle à une telle décision anticipée.

II. Le cadre juridique : le droit de l'Union

A. La directive EIE

3. Le considérant 2 de la directive EIE précise la finalité de l'évaluation des incidences sur l'environnement :

« [...] Il convient de tenir compte le plus tôt possible des incidences sur l'environnement de tous les processus techniques de planification et de décision. »

4. L'article 1^{er}, paragraphe 2, sous c), de la directive EIE définit la notion d'« autorisation » comme « la décision de l'autorité ou des autorités compétentes qui ouvre le droit du maître d'ouvrage de réaliser le projet ».

5. L'article 2, paragraphes 1 à 3, de la directive EIE régit le statut de l'évaluation des incidences sur l'environnement dans le cadre de la procédure d'autorisation :

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

2. L'évaluation des incidences sur l'environnement peut être intégrée dans les procédures existantes d'autorisation des projets dans les États membres ou, à défaut, dans d'autres procédures ou dans celles à établir pour répondre aux objectifs de la présente directive.

3. Les États membres peuvent prévoir une procédure unique pour répondre aux exigences de la présente directive et aux exigences de la directive [IPPC⁵]. »

6. L'article 3 de la directive EIE décrit l'évaluation des incidences sur l'environnement de manière plus précise :

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

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

⁵ Directive du Parlement européen et du Conseil du 15 janvier 2008 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution (JO 2008, L 24, p. 8, ci-après la « directive IPPC »).

- b) le sol, l'eau, l'air, le climat et le paysage ;
- c) les biens matériels et le patrimoine culturel ;
- d) l'interaction entre les facteurs visés aux points a), b) et c). »

7. En vertu de l'article 4, paragraphe 1, et de l'annexe I, paragraphe 19, de la directive EIE, les carrières situées sur une surface d'extraction supérieure à 25 hectares sont toujours considérées comme étant des projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement. Dès lors, leurs incidences sur l'environnement doivent obligatoirement être examinées conformément à cette directive.

8. L'article 5, paragraphe 1, et l'annexe IV, paragraphe 3, de la directive EIE prévoient que le maître d'ouvrage fournit, sous une forme appropriée, une description des éléments de l'environnement susceptibles d'être affectés de manière notable par le projet proposé y compris, notamment, la faune et la flore.

9. L'article 6 de la directive EIE contient les dispositions fondamentales suivantes relatives à la participation du public :

« 1. Les États membres prennent les mesures nécessaires pour que les autorités susceptibles d'être concernées par le projet, en raison de leurs responsabilités spécifiques en matière d'environnement, aient la possibilité de donner leur avis sur les informations fournies par le maître d'ouvrage et sur la demande d'autorisation. [...]

2. À un stade précoce [...], et au plus tard dès que ces informations peuvent raisonnablement être fournies, les informations suivantes sont communiquées au public [...] :

- a) la demande d'autorisation ;
- b) le fait que le projet fait l'objet d'une procédure d'évaluation des incidences sur l'environnement et que, le cas échéant, l'article 7 est applicable ;
- c) les coordonnées des autorités compétentes pour prendre la décision, de celles auprès desquelles peuvent être obtenus des renseignements pertinents, de celles auxquelles des observations ou questions peuvent être adressées ainsi que des précisions sur les délais de transmission des observations ou des questions ;
- d) la nature des décisions possibles ou, lorsqu'il existe, le projet de décision ;
- e) une indication concernant la disponibilité des informations recueillies en vertu de l'article 5 ;
- f) une indication de la date à laquelle et du lieu où les renseignements pertinents seront mis à la disposition du public et des moyens par lesquels ils le seront ;
- g) les modalités précises de la participation du public prévues au titre du paragraphe 5 du présent article.

3. Les États membres veillent à ce que soient mis, dans des délais raisonnables, à la disposition du public concerné :

- a) toute information recueillie en vertu de l'article 5 ;
- b) conformément à la législation nationale, les principaux rapports et avis adressés à l'autorité ou aux autorités compétentes au moment où le public concerné est informé conformément au paragraphe 2 du présent article ;
- c) conformément à la directive [2003/4/CE⁶], les informations autres que celles visées au paragraphe 2 du présent article qui sont pertinentes pour la décision en vertu de l'article 8 de la présente directive et qui ne deviennent disponibles qu'après que le public concerné a été informé conformément au paragraphe 2 du présent article.

4. À un stade précoce de la procédure, le public concerné se voit donner des possibilités effectives de participer au processus décisionnel en matière d'environnement visé à l'article 2, paragraphe 2, et, à cet effet, il est habilité à adresser des observations et des avis, lorsque toutes les options sont envisageables, à l'autorité ou aux autorités compétentes avant que la décision concernant la demande d'autorisation ne soit prise.

[...] »

10. L'importance de l'évaluation des incidences sur l'environnement pour la procédure d'autorisation est énoncée à l'article 8 de la directive EIE :

« Le résultat des consultations et les informations recueillies conformément aux articles 5, 6 et 7 sont pris en considération dans le cadre de la procédure d'autorisation. »

11. L'article 11 de la directive EIE contient des dispositions relatives aux recours contre les décisions faisant l'objet de la participation du public conformément à cette directive :

« 1. Les États membres veillent, conformément à leur cadre juridique en la matière, 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.

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

⁶ Directive du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil (JO 2003, L 41, p. 26).

3. 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. [...]

[...] »

B. La directive 2014/52/UE

12. En outre, la refonte de l'article 2, paragraphe 3, de la directive EIE, introduite par l'article 1^{er}, paragraphe 2, sous a), de la directive 2014/52/UE⁷ non encore applicable à la présente procédure, présente un intérêt :

« 3. En ce qui concerne les projets pour lesquels l'obligation d'effectuer une évaluation des incidences sur l'environnement découle simultanément de la présente directive et de la directive ["habitats"] et/ou ["oiseaux"], les États membres veillent, s'il y a lieu, à ce que des procédures coordonnées et/ou communes respectant les prescriptions des actes législatifs de l'Union soient prévues.

En ce qui concerne les projets pour lesquels l'obligation d'effectuer une évaluation des incidences sur l'environnement découle simultanément de la présente directive et d'actes législatifs de l'Union autres que les directives énumérées au premier alinéa, les États membres peuvent prévoir des procédures coordonnées et/ou communes.

Dans le cadre de la procédure coordonnée visée aux premier et deuxième alinéas, les États membres s'efforcent de coordonner les diverses évaluations individuelles des incidences sur l'environnement pour un projet particulier requises par la législation pertinente de l'Union en désignant une autorité à cet effet, sans préjudice de dispositions contraires éventuellement contenues dans d'autres actes législatifs applicables de l'Union.

Dans le cadre de la procédure commune visée aux premier et deuxième alinéas, les États membres s'efforcent de prévoir la réalisation d'une évaluation unique des incidences sur l'environnement pour un projet particulier, requise par la législation pertinente de l'Union, sans préjudice de dispositions contraires éventuellement contenues dans d'autres actes législatifs applicables de l'Union.

La Commission donne des orientations concernant la mise en place des éventuelles procédures coordonnées ou communes pour les projets soumis simultanément à des évaluations en vertu de la présente directive et [de la directive "habitats", de la directive 2000/60/CE⁸, de la directive "oiseaux" et de la directive 2010/75/UE⁹]. »

⁷ Directive du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 modifiant la directive 2011/92 (JO 2014, L 124, p. 1).

⁸ Directive du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau (JO 2000, L 327, p. 1) (ci-après « directive-cadre sur l'eau »).

⁹ Directive du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles (prévention et réduction intégrées de la pollution) (JO 2010, L 334, p. 17) (ci-après la « directive "émissions industrielles" »).

C. La protection des espèces

13. Les articles 12 et 13 ainsi que l'annexe IV de la directive « habitats » exigent l'instauration d'un système de protection stricte de certaines espèces animales et végétales interdisant de nombreuses formes d'atteinte à ces espèces. L'article 16 autorise, sous certaines conditions, la dérogation à ces règles protectrices.

14. Les articles 5 et 9 de la directive « oiseaux » prévoient des règles similaires applicables à toutes les espèces d'oiseaux européennes.

III. Les faits à l'origine du litige, la procédure au principal et les questions préjudicielles

15. Le 4 novembre 2008, Sagrex SA a introduit une demande de permis unique ayant pour objet la remise en exploitation du site de la carrière de Bossimé, le creusement d'un tunnel entre les carrières de Bossimé et de Lives-sur-Meuse, l'installation d'une bande transporteuse dans la carrière de Lives-sur-Meuse et l'aménagement d'un quai de chargement de péniches en bord de Meuse dans la région belge de Wallonie. Le projet comporte une superficie supérieure à 50 hectares.

16. Le 12 mai 2010, le Département de la nature et des forêts de la Région wallonne (ci-après le « DNF ») a émis un avis défavorable, au motif que ce projet ne tenait pas compte des obligations de protection des espèces.

17. Le 15 avril 2016, Sagrex a présenté une demande de dérogation aux mesures de protection des espèces, à laquelle elle a joint une étude intitulée « Destruction des milieux et déplacement des espèces végétales pour l'exploitation de la carrière de Bossimé ». Le 27 juin 2016, l'inspecteur général du DNF a accordé la dérogation sollicitée et a, en conséquence, autorisé Sagrex à porter atteinte aux espèces animales et végétales ainsi qu'à leurs habitats, en contrepartie de la mise en œuvre de certaines mesures d'atténuation (ci-après l'« acte attaqué »).

18. Le 30 septembre 2016, Sagrex a déposé des plans modificatifs ainsi qu'un complément à l'étude d'incidences dans le cadre de la demande de permis unique.

19. Une enquête publique sur le projet modifié a été organisée du 21 novembre au 21 décembre 2016 et a suscité de nombreuses réclamations.

20. Le 21 décembre 2016, le DNF a émis un avis favorable sous conditions sur la demande de permis unique. Cet avis repose, entre autres, sur les motifs suivants :

« Considérant que moyennant les recommandations reprises dans le dossier de demande, moyennant les obligations découlant de la dérogation du 27 juin 2016 et moyennant les conditions reprises ci-dessous, les impacts importants de ce projet en matière de conservation de la nature peuvent être ramenés à un niveau acceptable vu notamment les compensations [...] »

21. Le 25 septembre 2017, le ministre compétent de la Région wallonne a néanmoins refusé le permis unique. La société mère de Sagrex, Cimenteries CBR SA, a introduit un recours en annulation contre cette décision, lequel a cependant été rejeté par un arrêt du 14 mai 2020.

22. Toutefois, par requête du 18 janvier 2017, l'association sans but lucratif Namur-Est Environnement avait déjà demandé au Conseil d'État (Belgique) l'annulation de la décision du 27 juin 2016 relative à l'octroi des dérogations aux mesures de protection des espèces animales et végétales définies par la loi relative à la conservation de la nature. Cimenteries CBR est intervenue à cette procédure.

23. Dans sa demande de décision préjudicielle, le Conseil d'État expose que la décision de dérogation a pour seul objet d'autoriser la perturbation des animaux et la détérioration des zones d'habitat de ces espèces. Par ailleurs, la décision principale, qui ouvre le droit du maître d'ouvrage de réaliser le projet, constitue le permis unique qui peut, après enquête publique, être refusé ou soumis à des conditions plus strictes que celles prévues par l'acte attaqué. L'autorité en charge de la délivrance du permis unique doit examiner l'ensemble des aspects urbanistiques et environnementaux du projet portant sur l'exploitation de la carrière. À ce titre, elle peut apprécier plus strictement les incidences de cette exploitation à la lumière des paramètres déterminés par l'auteur de l'acte attaqué. Ainsi, dans le cas d'espèce, l'autorité a refusé d'octroyer le permis unique relatif à l'exploitation de la carrière.

24. C'est la raison pour laquelle le Conseil d'État a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

- « 1) Une décision "autorisant la perturbation d'animaux et la détérioration des zones d'habitat de ces espèces en vue de l'exploitation d'une carrière" et la décision autorisant ou refusant cette exploitation (permis unique) relèvent-elles d'une même autorisation [au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 2, sous c), de la [directive EIE]] relative à un même projet [au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 2, sous a), de la même directive] dans l'hypothèse où, d'une part, cette exploitation ne peut avoir lieu sans la première d'entre elles et où, d'autre part, l'autorité en charge de la délivrance des permis uniques conserve la possibilité d'apprécier plus strictement les incidences environnementales de cette exploitation par rapport aux paramètres déterminés par l'auteur de la première décision ?
- 2) En cas de réponse affirmative à cette première question, les exigences prescrites par cette directive, en particulier à ses articles 2, 5, 6, 7 et 8, sont-elles suffisamment respectées lorsque la phase de participation du public se déroule après l'adoption de la décision "autorisant la perturbation d'animaux et la détérioration des zones d'habitat de ces espèces en vue de l'exploitation d'une carrière", mais avant celle de la décision principale ouvrant le droit du maître d'ouvrage d'exploiter la carrière ? »

25. Des observations écrites ont été présentées par Namur-Est Environnement, Cimenteries CBR, les gouvernements belge et tchèque ainsi que la Commission européenne. À l'exception du gouvernement tchèque, ils ont également participé à l'audience qui s'est tenue le 9 septembre 2021.

IV. Analyse juridique

26. La demande de décision préjudicielle vise à clarifier l'articulation entre deux autorisations relatives au même projet. Il s'agit, d'une part, de l'autorisation de déroger, dans un premier temps, au régime de protection de certaines espèces animales et végétales lors de la réalisation du projet (autorisation au titre de la réglementation relative aux espèces protégées) et, d'autre part,

du « permis unique » du projet global, qui a fait l'objet d'une évaluation des incidences sur l'environnement postérieurement à l'autorisation au titre de la réglementation relative aux espèces protégées, mais qui a finalement été refusé.

27. Le point de départ de la demande de décision préjudicielle est, à cet égard, l'introduction d'un recours contre l'autorisation au titre de la réglementation relative aux espèces protégées. L'ONG requérante, Namur-Est Environnement, soutient que la directive EIE s'oppose à une autorisation préalable de dérogations aux régimes de protection des espèces, indépendante de l'évaluation des incidences sur l'environnement.

28. La première question préjudicielle porte sur le point de savoir si les deux autorisations forment ensemble une autorisation au sens de la directive EIE. Si tel est le cas, il convient d'examiner, dans le contexte de la seconde question préjudicielle, s'il est conforme à la directive d'accorder l'autorisation au titre de la réglementation relative aux espèces protégées avant d'avoir réalisé l'évaluation des incidences sur l'environnement.

29. Aux termes de l'article 2, paragraphe 1, de la directive EIE, les États membres prennent les dispositions nécessaires pour que, avant l'octroi de l'autorisation, les projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, notamment en raison de leur nature, de leurs dimensions ou de leur localisation, soient soumis à une procédure de demande d'autorisation et à une évaluation en ce qui concerne leurs incidences. L'autorisation est définie à l'article 1^{er}, paragraphe 2, sous c), de cette directive comme étant la décision qui ouvre le droit du maître d'ouvrage de réaliser le projet.

30. Ainsi, en premier lieu, ces projets doivent être soumis à une procédure de demande d'autorisation et, en second lieu, les incidences desdits projets sur l'environnement doivent être examinées préalablement à une telle autorisation.

31. Il est constant que le projet de carrière en cause est soumis à ces exigences. En vertu de l'article 4, paragraphe 1, et de l'annexe I, point 19, de la directive EIE, les carrières situées sur une surface d'extraction supérieure à 25 hectares sont toujours considérées comme étant des projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement. Le présent projet comporte une superficie supérieure à 50 hectares, de sorte qu'une évaluation des incidences sur l'environnement est nécessaire.

32. Il convient toutefois de déterminer si l'autorisation du projet doit inclure l'autorisation au titre de la réglementation relative aux espèces protégées et, dans l'affirmative, s'il est déjà permis de délivrer cette autorisation avant que l'évaluation des incidences sur l'environnement n'ait été réalisée.

A. Sur la recevabilité de la première question préjudicielle

33. Le gouvernement belge soutient que la première question préjudicielle est irrecevable dans la mesure où elle repose sur la prémisse erronée selon laquelle l'autorisation au titre de la réglementation relative aux espèces protégées serait une condition préalable à la délivrance du permis unique. Si cette objection est retenue, il n'y aurait pas lieu non plus de statuer sur la seconde question préjudicielle, puisqu'elle n'est posée que dans l'hypothèse d'une réponse positive à la première.

34. Il est vrai que la Cour peut refuser de statuer sur des demandes de décision préjudicielle lorsqu'il apparaît de manière manifeste que l'interprétation sollicitée d'une règle de droit de l'Union n'a aucun rapport avec la réalité ou l'objet du litige au principal¹⁰, ainsi que le prétend le gouvernement belge s'agissant de la première question préjudicielle.

35. Dans le cadre de la procédure visée à l'article 267 TFUE, fondée sur une nette séparation des fonctions entre les juridictions nationales et la Cour, le juge national est seul compétent pour constater et apprécier les faits du litige au principal ainsi que pour interpréter et appliquer le droit national¹¹. Or, dans le cadre de la procédure préjudicielle, il n'appartient pas à la Cour d'apprécier l'interprétation des dispositions du droit national ou de juger si l'interprétation que la juridiction nationale en donne est correcte¹². La Cour doit tenir compte du contexte factuel et réglementaire dans lequel s'insèrent les questions préjudicielles, tel que défini par la décision de renvoi¹³.

36. Bien qu'il y ait lieu d'analyser ci-après l'articulation entre l'autorisation au titre de la réglementation relative aux espèces protégées et le permis unique sous l'angle du droit de l'Union, il s'agit, au départ, d'une question de droit interne. Il convient donc de se fonder, à cet égard, sur la position du Conseil d'État telle qu'elle ressort de la demande de décision préjudicielle et qui constitue la prémisse de la question soumise à la Cour.

37. Par ailleurs, l'argument du gouvernement belge ne parvient pas non plus à convaincre sur le fond, dès lors que l'autorisation au titre de la réglementation relative aux espèces protégées a été expressément sollicitée pour mettre en œuvre le projet de carrière. Selon les observations présentées lors de l'audience, l'atteinte aux espèces protégées n'est permise que dans le cadre de ce projet, ce qui suppose, à tout le moins en pratique, l'autorisation du projet dans son ensemble. Un tel lien avec le projet apparaît également nécessaire au regard du droit de l'Union, puisque seuls les objectifs de la mesure en cause, en l'occurrence le projet, peuvent justifier, conformément à l'article 16 de la directive « habitats »¹⁴ et à l'article 9 de la directive « oiseaux »¹⁵, une dérogation aux obligations de protection des espèces.

38. Dès lors, les objections du gouvernement belge à la recevabilité de la première question préjudicielle et, partant, de la demande de décision préjudicielle dans son ensemble ne sauraient être retenues.

¹⁰ Arrêts du 10 décembre 2018, *Wightman e.a.* (C-621/18, EU:C:2018:999, point 27), et du 14 octobre 2020, *Sappi Austria Produktion et Wasserverband « Region Gratkorn-Gratwein »* (C-629/19, EU:C:2020:824, point 26).

¹¹ Arrêts du 26 mai 2011, *Stichting Natuur en Milieu e.a.* (C-165/09 à C-167/09, EU:C:2011:348, point 47), et du 3 février 2021, *Fussl Modestraße Mayr* (C-555/19, EU:C:2021:89, point 29).

¹² Arrêts du 18 janvier 2007, *Auroux e.a.* (C-220/05, EU:C:2007:31, point 25) ; du 7 octobre 2010, *dos Santos Palhota e.a.* (C-515/08, EU:C:2010:589, point 18), et du 26 septembre 2013, *Texdata Software* (C-418/11, EU:C:2013:588, point 28).

¹³ Arrêts du 25 octobre 2001, *Ambulanz Glöckner* (C-475/99, EU:C:2001:577, point 10) ; du 26 septembre 2013, *Texdata Software* (C-418/11, EU:C:2013:588, point 29), et du 15 avril 2021, *État belge (Éléments postérieurs à la décision de transfert)* (C-194/19, EU:C:2021:270, point 26).

¹⁴ Voir arrêt du 10 octobre 2019, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola* (C-674/17, EU:C:2019:851, points 41 et suiv.).

¹⁵ Voir arrêt du 17 mars 2021, *One Voice et Ligue pour la protection des oiseaux* (C-900/19, EU:C:2021:211, points 37 et suiv. ainsi que point 61).

B. Réponses aux questions préjudicielles

39. Toutefois, il me semble qu'il convient de répondre *conjointement* aux deux questions posées par le Conseil d'État. En définitive, il ne saurait être question de savoir si les deux autorisations constituent, formellement et conjointement, l'autorisation prévue par la directive EIE, mais seulement si cette directive permet de se prononcer sur certaines incidences d'un projet sur l'environnement avant la réalisation de l'évaluation de ces incidences.

40. Or, les dispositions de la directive EIE et la jurisprudence pertinente concernant l'intégration des décisions relatives à certains aspects du droit de l'environnement d'un projet à l'évaluation des incidences sur l'environnement semblent donner des indications contradictoires pour répondre à cette question.

41. Le point de départ est l'objectif d'une appréciation globale de l'ensemble des incidences environnementales dans l'évaluation des incidences sur l'environnement (voir, à cet égard, sous-section 1).

42. Toutefois, la directive EIE contient des règles de coordination des procédures d'autorisation qui permettent de conclure qu'il n'est pas nécessaire de se prononcer sur toutes les incidences environnementales d'un projet dans le cadre d'une procédure unique (voir, à cet égard, sous-section 2). En outre, la Cour a reconnu la possibilité de procédures d'autorisation en plusieurs étapes qui ne requièrent une évaluation des incidences sur l'environnement qu'à certains stades (voir, à cet égard, sous-section 3). Il pourrait en résulter que l'autorisation au titre de la réglementation relative aux espèces protégées peut être délivrée indépendamment de l'évaluation des incidences sur l'environnement et avant de procéder à cette évaluation.

43. Toutefois, des décisions finales concernant certaines incidences environnementales avant la réalisation de l'évaluation de ces incidences se heurtent en définitive à des principes fondamentaux de cette évaluation. En effet, en premier lieu, la participation du public doit avoir lieu à un stade précoce lorsque toutes les options sont encore envisageables ; en deuxième lieu, les conclusions de l'évaluation des incidences sur l'environnement doivent être prises en compte pour statuer sur le projet, et, en troisième lieu, cette décision doit faire l'objet d'une protection juridictionnelle complète (voir, à cet égard, sous-section 4).

1. La protection des espèces dans l'évaluation des incidences sur l'environnement

44. L'évaluation des incidences sur l'environnement inclut l'ensemble des incidences notables sur l'environnement, y compris, le cas échéant, des incidences notables sur les espèces¹⁶. Elle identifie, décrit et évalue de manière appropriée, en fonction de chaque cas particulier, les effets directs et indirects d'un projet, notamment sur la faune et la flore, conformément à l'article 3, sous a), de la directive EIE. Conformément à l'article 5, paragraphe 1, et à l'annexe IV, point 3, de cette directive, de tels effets doivent donc être décrits par le maître d'ouvrage. Il n'est prévu aucune exception pour certaines incidences environnementales.

¹⁶ Voir, en ce sens, arrêts du 24 novembre 2011, Commission/Espagne (C-404/09, EU:C:2011:768, point 86), et du 7 novembre 2018, Holohan e.a. (C-461/17, EU:C:2018:883, points 57 à 59), ainsi que mes conclusions dans cette dernière affaire (C-461/17, EU:C:2018:649, points 84 à 87).

45. En pratique, il n'est pas toujours aisé de délimiter les incidences sur l'environnement susceptibles d'être notables et qui doivent, dès lors, faire l'objet d'une évaluation. Toutefois, à tout le moins, les informations qui sont nécessaires pour apprécier la conformité du projet avec le droit de l'environnement en vigueur doivent faire l'objet de l'évaluation.

46. En ce sens, la Cour a jugé que les informations à fournir doivent comprendre les données nécessaires pour apprécier les incidences d'un projet sur l'état des masses d'eau concernées au regard des critères et des obligations, dits d'interdiction de détérioration, prévus, notamment, à l'article 4, paragraphe 1, de la directive-cadre sur l'eau¹⁷¹⁸.

47. Comme l'indique Cimenteries CBR, il convient, par conséquent, de décrire également les dérogations aux règles du droit de l'Union relatives à la protection des espèces, à savoir les dérogations aux interdictions prévues aux articles 12 et 13 de la directive « habitats » ainsi qu'à l'article 5 de la directive « oiseaux ». En effet, de telles dérogations aux prescriptions du droit de l'environnement de l'Union sont par nature significatives, qu'elles soient ou non justifiées au titre de l'article 16 de la directive « habitats » ou de l'article 9 de la directive « oiseaux ». Toutefois, des dérogations aux réglementations purement nationales relatives à la protection des espèces peuvent également être significatives.

48. Ces informations doivent, conformément à l'article 6, paragraphe 3, sous a), de la directive EIE, être mises à la disposition du public¹⁹ et font donc l'objet de la participation de ce dernier. En outre, conformément à l'article 6, paragraphe 1, de cette directive, les autorités responsables de la protection des espèces doivent également participer.

49. Les États membres ne peuvent donc exclure de l'évaluation des incidences sur l'environnement certaines incidences environnementales et, notamment, les incidences négatives sur les espèces protégées par le droit de l'Union.

2. *La coordination des différentes procédures*

50. À la lumière de l'évaluation globale des incidences sur l'environnement, la définition de l'autorisation figurant à l'article 1^{er}, paragraphe 2, sous c), de la directive EIE suggère, à première vue, que cette autorisation doit inclure également toutes les incidences du projet sur l'environnement. En effet, cette autorisation constitue une décision unique de l'autorité ou des autorités compétentes qui ouvre le droit du maître d'ouvrage de réaliser le projet. Cela pourrait signifier que non seulement les autorités compétentes pour différents types d'incidences sur l'environnement doivent participer à leur évaluation, conformément à l'article 6, paragraphe 1, de cette directive, mais également que l'autorisation doit réglementer ces incidences dans leur globalité.

51. Toutefois, il résulte notamment de l'article 2, paragraphe 3, de la directive EIE que la procédure d'évaluation des incidences sur l'environnement et l'autorisation délivrée à la suite de celle-ci ne doivent pas nécessairement regrouper toutes les autorisations afférentes au projet, ni même toutes les autorisations au titre de la réglementation environnementale. Cette disposition *autorise* plutôt les États membres à prévoir une procédure unique pour satisfaire aux exigences

¹⁷ Voir note en bas de page 8 des présentes conclusions.

¹⁸ Arrêt du 28 mai 2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, point 81).

¹⁹ Voir, en ce sens, arrêt du 28 mai 2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, point 83).

de la directive EIE et de la directive IPPC²⁰ (désormais directive « émissions industrielles »²¹). A contrario, il est tout aussi possible d'appliquer des procédures *différentes* pour la mise en œuvre des deux directives et de délivrer des autorisations *distinctes*.

52. Cela est confirmé par l'article 2, paragraphe 2, de la directive EIE, selon lequel l'évaluation des incidences sur l'environnement peut être intégrée dans les procédures existantes d'autorisation des projets dans les États membres ou, à défaut, dans d'autres procédures ou dans celles à établir pour répondre aux objectifs de ladite directive.

53. Il convient d'observer que la refonte de l'article 2, paragraphe 3, de la directive EIE par la directive 2014/52, non encore applicable à la présente procédure, n'y change rien, mais se borne à exiger une coordination relative aux évaluations, non pertinentes en l'espèce, des incidences sur l'environnement dans les zones protégées au titre de la directive « habitats » et de la directive « oiseaux ».

54. Les États membres disposent donc d'une certaine marge de manœuvre²². Ils ne sont notamment pas tenus de prévoir une procédure uniforme pour statuer sur l'ensemble des incidences environnementales d'un projet au moyen d'une autorisation unique.

55. La directive EIE ne s'oppose donc pas, en principe, à l'octroi d'autorisations spécifiques concernant certaines incidences environnementales, telles que la protection des espèces, pour les projets nécessitant une évaluation des incidences sur l'environnement.

3. La coordination dans le temps des différentes procédures

56. Cela étant, il n'est pas encore certain qu'il soit licite de se prononcer définitivement sur certaines incidences environnementales d'un projet *avant* que l'évaluation des incidences sur l'environnement ne soit réalisée.

57. Différentes parties intéressées se penchent, dans ce contexte, sur la jurisprudence relative aux procédures d'autorisation dites « en plusieurs étapes ». Par cette jurisprudence, la Cour tente d'optimiser les deux objectifs d'une évaluation des incidences sur l'environnement, tant globale que précoce, tout en tenant compte de l'autonomie procédurale des États membres.

58. Selon cette jurisprudence, le droit national peut prévoir une procédure dans le cadre de laquelle est d'abord rendue une décision de principe, puis une décision d'exécution qui ne peut aller au-delà des critères fixés par la décision de principe. Dans ce cas, les incidences que le projet est susceptible d'avoir sur l'environnement doivent (normalement) être identifiées et évaluées au cours de la procédure d'adoption de la décision de principe²³.

²⁰ Voir note en bas de page 5 des présentes conclusions.

²¹ Voir note en bas de page 9 des présentes conclusions.

²² Arrêt du 3 mars 2011, *Commission/Irlande* (C-50/09, EU:C:2011:109, point 75).

²³ Arrêts du 7 janvier 2004, *Wells* (C-201/02, EU:C:2004:12, point 52) ; du 4 mai 2006, *Barker* (C-290/03, EU:C:2006:286, point 47) ; du 28 février 2008, *Abraham e.a.* (C-2/07, EU:C:2008:133, point 26), ainsi que du 29 juillet 2019, *Inter-Environnement Wallonie et Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen* (C-411/17, EU:C:2019:622, point 86).

59. Or, une évaluation globale ne serait pas possible à ce stade si les incidences sur l'environnement ne peuvent être évaluées que lors de la procédure d'adoption de la décision d'exécution, auquel cas l'évaluation ne doit être réalisée que lors de la procédure d'adoption de cette seconde décision, c'est-à-dire ultérieurement²⁴.

60. La Cour a même jugé qu'une réglementation en vertu de laquelle une évaluation des incidences d'un projet sur l'environnement peut être effectuée uniquement lors de l'étape initiale de l'octroi d'un permis de construire sur avant-projet, et non plus lors de l'étape ultérieure de l'approbation des points réservés, n'est pas conforme à la directive EIE²⁵. Cela répond à l'objectif d'une évaluation globale des incidences sur l'environnement qui serait méconnu si l'évaluation devait impérativement être réalisée à un moment où tous les effets du projet ne sont pas encore identifiables.

61. Ainsi que le relèvent les gouvernements belge et tchèque, il est douteux que l'autorisation au titre de la réglementation relative aux espèces protégées, au sens de cette jurisprudence, soit une décision de principe sur le projet, dès lors qu'elle ne concerne qu'un aspect partiel de celui-ci. Il s'agit plutôt, à première vue, d'une tentative d'écarter un obstacle spécifique au permis unique ou de déterminer si cela est possible, avant d'entreprendre d'autres efforts coûteux aux fins d'obtenir ce permis. En effet, en 2010, la protection des espèces s'opposait encore à l'autorisation du projet. Cimenteries CBR qualifie néanmoins l'autorisation au titre de la réglementation relative aux espèces protégées, dans cette fonction, d'« étape d'une procédure d'autorisation en plusieurs étapes ».

62. Toutefois, il est avant tout intéressant en l'espèce que, selon cette jurisprudence, la directive EIE permette de trancher certaines questions avant que l'évaluation des incidences sur l'environnement n'ait été réalisée. Or, si des « décisions de principe » qui, en raison de leur nature même, peuvent concerner de nombreuses incidences environnementales du projet sont autorisées en l'absence d'une évaluation de ces incidences, des décisions anticipées portant sur des aspects partiels et ayant des incidences limitées sur l'environnement devraient a fortiori l'être également.

4. L'importance des résultats de l'évaluation des incidences sur l'environnement pour l'autorisation et la protection juridictionnelle

63. La jurisprudence relative aux procédures d'autorisation en plusieurs étapes repose toutefois sur la version initiale de la directive EIE et ne prend pas encore en compte les modifications²⁶ apportées en raison de la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement²⁷. À cet égard, il convient de souligner, en particulier, l'article 6, paragraphe 4, de la directive EIE. En vertu de cette disposition, le public doit pouvoir s'exprimer à un stade précoce et de manière effective lorsque toutes les options sont encore envisageables avant que la décision concernant la demande d'autorisation ne soit prise.

²⁴ Voir jurisprudence citée en note en bas de page 22 des présentes conclusions.

²⁵ Arrêt du 4 mai 2006, Commission/Royaume-Uni (C-508/03, EU:C:2006:287, point 105).

²⁶ Article 3 de la directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil, du 26 mai 2003, prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, et modifiant, en ce qui concerne la participation du public et l'accès à la justice, les directives 85/337/CEE et 96/61/CE du Conseil (JO 2003, L 156, p. 17).

²⁷ Signée à Aarhus le 25 juin 1998 (JO 2005, L 124, p. 4) et approuvée au nom de la Communauté européenne par la décision 2005/370/CE du Conseil, du 17 février 2005 (JO 2005, L 124, p. 1) (ci-après la « convention d'Aarhus »).

64. Ces exigences interdisent de statuer définitivement sur certains effets d'un projet sur l'environnement avant même que le public ait eu la possibilité d'exprimer son avis sur ces incidences dans le cadre de l'évaluation des incidences sur l'environnement. En effet, dans ce cas, toutes les options ne seraient plus envisageables.

65. En outre, l'article 8 de la directive EIE prévoit que le résultat des consultations et les informations recueillies conformément aux articles 5, 6 et 7 de cette directive doivent être pris en considération, dans le cadre de la procédure d'autorisation. Cela implique, selon le considérant 2 de ladite directive ainsi que selon une jurisprudence constante, que, dans le processus de décision, l'autorité compétente tienne compte le plus tôt possible des incidences sur l'environnement de tous les processus techniques de planification et de décision, afin d'éviter, dès l'origine, la création de pollutions ou de nuisances plutôt que de combattre ultérieurement leurs effets²⁸.

66. Or, il apparaît que, lorsque les autorités se prononcent sur certaines incidences sur l'environnement avant la réalisation de l'évaluation de ces incidences, elles ne peuvent manifestement pas encore prendre en compte les résultats des consultations et les informations recueillies²⁹.

67. Enfin, il convient, dans ce contexte, de tenir compte également de la protection juridictionnelle qui doit être assurée en vertu de l'article 11 de la directive EIE, une disposition qui met également en œuvre la convention d'Aarhus. Cette disposition prévoit que peut être contestée, sous certaines conditions, la légalité, quant au fond ou à la procédure, des décisions, des actes ou des omissions assujettis à la participation du public au titre de la directive EIE.

68. L'autorisation d'un projet au titre de l'article 2, paragraphe 1, de la directive EIE est une décision susceptible de recours en vertu de cette disposition.

69. Il est vrai que la directive EIE ne détermine pas les conséquences de certaines constatations de l'évaluation des incidences sur l'environnement sur cette autorisation³⁰. En revanche, ces conséquences sont prévues dans d'autres réglementations, par exemple, s'agissant de la protection des espèces, dans la directive « habitats » ou dans la directive « oiseaux » et dans leur transposition en droit interne.

70. Ainsi, la légalité de l'autorisation prévue à l'article 2, paragraphe 1, de la directive EIE, délivrée sur le fondement de l'évaluation des incidences sur l'environnement, dépend du respect ou non de ces autres dispositions environnementales par le projet en cause. Si, à l'occasion de l'évaluation des incidences sur l'environnement, il est apparu que le projet n'est pas conforme aux exigences environnementales d'autres réglementations, l'octroi de cette autorisation est exclu³¹.

²⁸ Arrêts du 7 janvier 2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, point 51) ; du 12 novembre 2019, Commission/Irlande (Parc éolien de Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, point 73), et du 28 mai 2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, point 78).

²⁹ Voir arrêt du 3 mars 2011, Commission/Irlande (C-50/09, EU:C:2011:109, points 81, 84 et 85).

³⁰ Voir mes conclusions dans l'affaire Leth (C-420/11, EU:C:2012:701, point 48).

³¹ Voir, en ce sens, arrêt du 28 mai 2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, points 75 et 76), concernant la directive-cadre sur l'eau.

71. Le contrôle juridictionnel prévu à l'article 11 de la directive EIE inclut donc, à tout le moins, les règles du droit national qui mettent en œuvre la législation de l'Union en matière d'environnement, ainsi que les règles du droit de l'environnement de l'Union qui ont un effet direct³².

72. Par ailleurs, le droit de recours prévu à l'article 11 de la directive EIE étant lié à l'évaluation globale des incidences sur l'environnement, il doit être exercé sur la base des enseignements tirés dans le cadre de cette évaluation. En effet, ces enseignements permettent d'identifier des objections environnementales susceptibles de fonder un tel recours ou peuvent démontrer qu'il est sans objet.

73. Il serait ainsi incompatible de statuer *définitivement* sur certaines incidences sur l'environnement avant même la réalisation de leur évaluation. Même si une telle décision partielle était susceptible d'un recours distinct, ce recours devrait normalement être introduit sans disposer des enseignements tirés de l'évaluation des incidences sur l'environnement.

74. Une décision anticipée quant à certaines incidences environnementales d'un projet soumis à l'évaluation de ces incidences ne peut donc qu'être *provisoire*. Les décisions définitives ne peuvent être prises que sur le fondement de cette évaluation et donc nécessairement, d'un point de vue chronologique, postérieurement à celle-ci. En vertu de l'article 11 de la directive EIE, elles doivent, en outre, pouvoir faire pleinement l'objet d'un recours indépendant de la décision provisoire.

75. La décision provisoire ne saurait donc offrir une sécurité juridique totale au maître d'ouvrage quant à son objet et à sa conclusion, mais elle peut donner des indications sur le point de savoir si, selon les informations disponibles, certaines incidences environnementales s'y opposent.

76. Selon les indications contenues dans la demande de décision préjudicielle et les arguments de Cimenteries CBR, il ne saurait être exclu que le droit belge satisfasse à ces exigences. En effet, selon ces indications et arguments, l'autorité compétente pour délivrer les permis uniques conserve la possibilité d'évaluer plus strictement les incidences environnementales de cette exploitation par rapport aux paramètres fixés par l'auteur de la première décision. Si tel est le cas, cette autorité pourrait dûment tenir compte, lors de l'octroi de l'autorisation prévue à l'article 2, paragraphe 1, de la directive EIE, des éventuels conflits avec la protection des espèces qui ne se sont révélés qu'au stade de l'évaluation des incidences sur l'environnement. Toutefois, lors de l'audience, plusieurs parties ont soutenu que l'autorisation au titre de la réglementation relative aux espèces protégées peut néanmoins acquérir un caractère définitif indépendamment de l'évaluation des incidences sur l'environnement, ce qui mettrait en cause la protection juridictionnelle complète prévue à l'article 11 de la directive EIE.

³² Arrêts du 12 mai 2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, point 48) ; du 15 octobre 2015, Commission/Allemagne (C-137/14, EU:C:2015:683, point 92), et du 8 novembre 2016, Lesoochránárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, point 59).

V. Conclusion

77. Par conséquent, je propose à la Cour de répondre aux questions préjudicielles du Conseil d'État (Belgique) dans les termes suivants :

Il est conforme à la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil, du 13 décembre 2011, concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, de prendre, dès avant l'adoption de la décision de principe qui ouvre le droit du maître d'ouvrage de réaliser un projet et avant la participation du public dans le cadre de l'évaluation des incidences de ce projet sur l'environnement, une décision provisoire d'autorisation d'atteintes à des espèces protégées dans le cadre de ce projet.

Toutefois, conformément aux articles 3, 5, 6 et 7 de la directive 2011/92, l'évaluation des incidences sur l'environnement doit inclure les incidences du projet sur les espèces protégées, même si celles-ci ont fait l'objet d'une décision provisoire. En outre, indépendamment de la décision préalable prise, les autorités compétentes doivent refuser l'autorisation prévue à l'article 2, paragraphe 1, de la directive 2011/92 lorsque l'évaluation démontre l'incompatibilité du projet avec les dispositions du droit de l'Union relatives à la protection des espèces. Enfin, l'autorisation de déroger aux exigences de protection des espèces liées au projet doit pouvoir être contestée sur le fondement de l'évaluation des incidences sur l'environnement, conformément à l'article 11 de cette directive.