

## CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL

M. MICHAEL B. ELMER

présentées le 26 mars 1996 \*

1. Dans la présente affaire, le Nederlandse Raad van State, section de jurisprudence administrative, a déféré à la Cour une série de questions concernant l'interprétation de la directive 85/337/CEE du Conseil, du 27 juin 1985, concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement<sup>1</sup> (ci-après la « directive »), en liaison avec une décision d'une autorité administrative de mettre en œuvre un plan de renforcement des digues en ce qui concerne plusieurs zones situées près de Slie-drecht aux Pays-Bas.

### La directive d'évaluation d'impact écologique

2. La directive a été adoptée en vertu des articles 100 et 235 du traité et a pour but, aux termes de son premier considérant, de favoriser une politique de l'environnement consistant à éviter, dès l'origine, la création de pollutions ou de nuisances plutôt que de combattre ultérieurement leurs effets. A cette fin, elle prévoit la mise en œuvre d'une procédure pour l'évaluation, aussitôt que possible, des incidences sur l'environnement de tous les processus techniques de planification et de décision.

Il ressort en outre du deuxième considérant de la directive que cette dernière a également pour but de procéder au rapprochement des législations, compte tenu de ce que les disparités entre les législations en vigueur dans les différents États membres en matière d'évaluation des incidences sur l'environnement peuvent créer des conditions de concurrence inégales et avoir de ce fait une incidence directe sur le fonctionnement du marché commun.

3. Dans le droit fil de ces considérations, le sixième considérant de la directive énonce que l'autorisation des projets publics et privés susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ne devrait être accordée qu'après évaluation préalable des effets notables que ces projets sont susceptibles d'avoir sur l'environnement.

A cet égard, les huitième et neuvième considérants distinguent entre des projets appartenant à certaines classes, ayant des incidences notables sur l'environnement et devant dès lors être soumis à une évaluation systématique, et des projets appartenant à d'autres classes, n'ayant pas nécessairement des incidences notables sur l'environnement dans tous les cas et devant dès lors être soumis à une évaluation lorsque les États membres considèrent que leurs caractéristiques l'exigent.

\* Langue originale: le danois.

<sup>1</sup> — JO L 175, p. 40.

4. Pour autant qu'il importe en l'espèce, la directive contient les dispositions suivantes: *Article 2*

« *Article premier*

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.

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 évaluation en ce qui concerne leurs incidences.

Ces projets sont définis à l'article 4.

2. Au sens de la présente directive, on entend par:

...

projet:

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

3. Les États membres peuvent, dans des cas exceptionnels, exempter en totalité ou en partie, un projet spécifique des dispositions prévues par la présente directive.

Dans ce cas, les États membres:

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

a) examinent si une autre forme d'évaluation conviendrait et s'il y a lieu de mettre à la disposition du public les informations ainsi recueillies;

...

b) mettent à la disposition du public concerné les informations relatives à cette exemption et les raisons pour lesquelles elle a été accordée;

— l'interaction entre les facteurs visés aux premier et deuxième tirets,

c) informent la Commission, préalablement à l'octroi de l'autorisation, des motifs qui justifient l'exemption accordée et lui fournissent les informations qu'ils mettent, le cas échéant, à la disposition de leurs propres ressortissants.

— les biens matériels et le patrimoine culturel.

#### *Article 4*

...

1. Sous réserve de l'article 2, paragraphe 3, les projets appartenant aux classes énumérées à l'annexe I sont soumis à une évaluation, conformément aux articles 5 à 10.

#### *Article 3*

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 11, les effets directs et indirects d'un projet sur les facteurs suivants:

2. Les projets appartenant aux classes énumérées à l'annexe II sont soumis à une évaluation, conformément aux articles 5 à 10, lorsque les États membres considèrent que leurs caractéristiques l'exigent.

— l'homme, la faune et la flore,

A cette fin, les États membres peuvent notamment spécifier certains types de projets à soumettre à une évaluation ou fixer des critères et/ou des seuils à retenir pour pouvoir déterminer lesquels, parmi les projets appartenant aux classes énumérées à l'annexe II, doivent faire l'objet d'une évaluation conformément aux articles 5 à 10.

— le sol, l'eau, l'air, le climat et le paysage,

Article 6

- f) Barrages et autres installations destinés à retenir les eaux ou à les stocker d'une manière durable.

...

...

2. Les États membres veillent:

— à ce que toute demande d'autorisation ainsi que les informations recueillies aux termes de l'article 5 soient mises à la disposition du public,

12. *Modification des projets figurant à l'annexe I ... »*

— à ce qu'il soit donné au public concerné la possibilité d'exprimer son avis avant que le projet ne soit entamé.

La réglementation nationale pertinente

... »

5. Aux annexes I et II de la directive, sont énumérées les catégories de projets relevant de la directive. L'annexe II intitulée « Projets visés à l'article 4, paragraphe 2 » mentionne, pour autant qu'il importe en l'espèce, les points suivants:

6. La directive a été transposée aux Pays-Bas d'une part par la Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (loi portant disposition générale sur l'hygiène de l'environnement, ci-après la « loi sur l'hygiène de l'environnement », d'autre part par le Besluit milieu-effectrapportage (arrêté relatif aux évaluations des incidences sur l'environnement, ci-après l'« arrêté »)<sup>2</sup>.

« 10. *Projets d'infrastructure*

7. Aux termes de l'article 41 b, paragraphe 1, de la loi sur l'hygiène de l'environnement, « les activités susceptibles d'entraîner d'importantes conséquences défavorables sur l'environnement seront désignées par mesure

...

e) Ouvrages de canalisation et de régularisation de cours d'eau

2 — *Sibl.* 1987, p. 278.

générale d'administration. La ou les catégories de décisions que les pouvoirs publics prennent concernant de telles activités et pour la préparation desquelles une évaluation de l'impact écologique devra être effectuée seront désignées par le même instrument ».

8. A l'article 2 de l'arrêté et à la section A, sous 1, de l'annexe susvisée, « une digue » est définie comme « tout ouvrage de retenue des eaux érigé en dehors du sol ».

Aux termes du point 2, une « construction » s'entend d'une remise en service, d'une reconstruction, d'un agrandissement ou d'une modification.

Aux termes de la section C, sous 12.1, de l'annexe, la construction d'une digue désigne une activité au sens de l'article 41 b susvisé lorsqu'il s'agit d'une digue dont la longueur atteint ou excède 5 km et dont la section transversale atteint ou excède 250 m<sup>2</sup> <sup>3</sup>.

3 — Par arrêté du 4 juillet 1994, relatif aux évaluations des incidences de certains projets sur l'environnement, qui remplace le précédent arrêté, les seuils précités auxquels était liée l'obligation d'effectuer une évaluation de l'impact écologique de la construction de digues de protection le long de cours d'eau ont été supprimés. Cette nouvelle réglementation n'est toutefois pas applicable en l'espèce, étant donné que la décision administrative ayant fait l'objet du recours devant la juridiction de renvoi a été prise le 18 mai 1993.

## Les circonstances factuelles de l'affaire

9. En vertu de l'article 1<sup>er</sup>, sous II, sous d), de la Deltawet <sup>4</sup> (la loi delta), des travaux de renforcement des digues destinées à contenir la marée haute le long de la Rotterdamse Waterweg et des cours d'eau communiquant avec cette voie d'eau doivent être effectués en vue de protéger les terres contre les grandes marées.

10. Par décision du 26 avril 1990, le ministre néerlandais van Verkeer en Waterstaat (des Transports, des Eaux et des Travaux publics) a approuvé un plan de consolidation des digues dans les secteurs Sliedrecht-Ouest, Sliedrecht-Centre et Sliedrecht-Est. Ce plan prévoyait entre autres la construction d'une nouvelle digue destinée à remplacer le Molendijk existant dans une zone appartenant aux appelants au principal, Aannemersbedrijf P. K. Kraaijeveld BV, Fa. Gebroeders Kraaijeveld, J. A. Kraaijeveld, J. Kraaijeveld sr., J. Kraaijeveld jr., W. Kraaijeveld et P. K. Kraaijeveld (ci-après dénommés globalement les « Kraaijeveld »).

11. Lors de sa réunion publique du 23 novembre 1992, le conseil communal de Sliedrecht a arrêté le plan d'occupation des sols portant « révision partielle des plans d'occupation des sols dans le cadre du renforcement des digues ». Le plan de modification a

4 — *Stbl.* 1958, p. 246.

pour but de permettre des travaux de renforcement des digues le long de la Merwede sur le territoire de la commune de Sliedrecht. Les modifications portent entre autres sur des zones exploitées par les Kraaijeveld et impliquent que l'entreprise des Kraaijeveld soit privée d'accès à la voie navigable.

12. Le 18 mai 1993, le gouvernement provincial de Hollande méridionale a approuvé le plan d'occupation des sols arrêté par le conseil communal.

13. Les approbations en cause ont été données sans que l'on ait procédé à une évaluation de l'impact écologique des travaux d'aménagement que comporte le plan d'occupation des sols.

#### L'ordonnance de renvoi

14. Les Kraaijeveld ont, le 20 juillet 1993, déféré la décision du gouvernement provincial devant le Nederlandse Raad van State en vue de faire apprécier si, comme ils le soutiennent, la décision arrêtant le nouveau tracé des digues n'a pas été préparée avec tout le soin voulu.

15. Le Nederlandse Raad van State, section de jurisprudence administrative, a, par ordonnance du 8 mars 1995, sursis à statuer et déferé à la Cour en application de l'article 177 du traité les questions suivantes:

« 1) La notion d'ouvrages de canalisation et de régularisation de cours d'eau' qui figure à l'annexe II de la directive doit-elle être interprétée en ce sens qu'elle couvre également certains types de travaux concernant une digue le long de voies navigables?

2) Compte tenu notamment des notions de 'projets' et de 'modification de projets' qui sont utilisées dans la directive, la réponse à la première question sera-t-elle différente selon qu'il s'agit:

a) de la construction d'une nouvelle digue?

b) du déplacement d'une digue existante?

c) du renforcement ou de l'élargissement d'une digue existante?

d) du remplacement d'une digue par la construction d'une nouvelle digue au même endroit, que celle-ci soit plus solide ou plus large que l'ancienne digue ou non?

saisi doit en assurer le respect même lorsqu'elle n'a pas été invoquée devant lui? »

### La première question

e) d'une combinaison de plusieurs des hypothèses énoncées sous les quatre lettres précédentes?

3) L'article 2, paragraphe 1, et l'article 4, paragraphe 2, de la directive doivent-ils être interprétés en ce sens que, lorsque dans la législation nationale de mise en œuvre de la directive, un État membre a fixé, conformément à l'article 4, paragraphe 2, des spécifications, critères ou seuils pour un projet déterminé relevant de l'annexe II mais a retenu des spécifications, critères ou seuils incorrects, ce projet doit être soumis à une évaluation des incidences sur l'environnement conformément à l'article 2, paragraphe 1, s'il est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement, notamment en raison de [sa] nature, de [ses] dimensions ou de [sa] localisation' au sens de cette disposition?

16. A travers sa première question, la juridiction de renvoi demande à la Cour de statuer sur le point de savoir si l'annexe II, point 10, sous e), doit être interprétée en ce sens que des digues telles que celles en cause en l'espèce sont des « ouvrages de canalisation et de régularisation de cours d'eau ».

17. La juridiction de renvoi a indiqué dans son ordonnance que des projets tels que des digues érigées le long de cours d'eau et ayant pour objet de maintenir des voies navigables dans un certain site ou de les y amener pour les y maintenir ensuite doivent relever du point 10, sous e), de l'annexe II à la directive. Ce n'est pas le but du projet qui est décisif, mais ses incidences sur l'environnement.

4) En cas de réponse affirmative à la troisième question, cette obligation de soumettre le projet à une évaluation est-elle directement applicable, de sorte qu'un particulier peut s'en prévaloir devant une juridiction nationale et que le juge

18. Le gouvernement néerlandais, soutenu par le gouvernement italien, fait valoir que la construction d'une digue le long d'un cours d'eau est étrangère à la notion d'« ouvrage de canalisation ou de régularisation ». Cette expression renvoie uniquement à des travaux qui modifient le caractère d'un cours d'eau, notamment la quantité ou la qualité de l'eau,

en modifiant, par exemple, le lit, la profondeur, ou le débit. De telles modifications peuvent avoir un impact considérable sur la flore et la faune aquatiques. En revanche, les travaux concernant des digues le long d'un cours d'eau n'ont pas par eux-mêmes de conséquences sur les eaux en bordure desquelles s'effectuent les travaux et n'ont pas, par là même, d'influence sur la flore et la faune aquatiques.

19. Les Kraaijeveld et la Commission se sont ralliés à la conception soutenue par la juridiction de renvoi. Les Kraaijeveld ont en outre fait observer que, en instaurant des seuils au-delà desquels les travaux de construction de digues seraient subordonnés à une évaluation de l'impact écologique, les autorités néerlandaises ont indirectement reconnu que les travaux concernant les digues relèvent des catégories de projets énumérées à l'annexe II.

20. Il convient de souligner que, selon une jurisprudence constante de la Cour, l'on doit s'efforcer de parvenir à une interprétation commune et uniforme des actes juridiques communautaires et qu'une disposition donnée doit être interprétée en fonction de son libellé et de ses objectifs ainsi que du contexte dans lequel elle s'inscrit<sup>5</sup>.

5 — Voir, par exemple, arrêts du 13 juillet 1989, Henriksen (173/88, Rec. p. 2763, point 11); du 29 juin 1988, Van Landschoot (300/86, Rec. p. 3443, point 18), et du 22 mai 1985, Parlement/Conseil (15/83, Rec. p. 1513, point 34).

21. Ainsi qu'il ressort du sixième considérant de la directive, cette dernière a pour but d'assurer que tout projet susceptible d'avoir un impact important sur l'environnement fasse l'objet d'une évaluation préalable des effets sur l'environnement. Selon l'article 3, les États membres sont tenus de procéder à une évaluation des effets directs et indirects du projet sur l'homme, la faune, la flore, le sol, l'eau, l'air, le climat, le paysage, les biens matériels et le patrimoine culturel. Cet objectif, ensemble avec le large spectre de facteurs devant être pris en considération, donne à penser, selon nous, que les effets réels sur l'environnement susceptibles d'être imputés à des types de projets déterminés doivent en cas de doute se voir accorder une importance considérable dans le cadre de l'interprétation de l'annexe II.

22. La teneur du point 10, sous e), de l'annexe II à la directive est largement identique dans les différentes versions linguistiques. On peut à cet égard renvoyer aux versions française, italienne et allemande, qui ont pour point commun de se rapporter toutes à des travaux de canalisation et de régularisation des cours d'eau. La version néerlandaise, qui contient la formulation « Werken inzake kanalisering en regulering van waterwegen » paraît pleinement concorder avec celles-ci.

23. L'expression « canalisation » paraît, d'un point de vue littéral, se référer à des travaux affectant le lit naturel d'un cours d'eau, par exemple par le creusement d'un canal ayant pour effet de détourner de leur lit



naturel tout ou partie des eaux fluviales. Des interventions ayant pour effet de rectifier et d'approfondir un cours d'eau en vue de le rendre navigable correspondront, en fonction des circonstances, également à une canalisation. L'édification d'une digue le long d'un cours d'eau n'a pas automatiquement pour conséquence d'affecter le lit naturel de ce cours d'eau et ne pourra pas, le cas échéant, être qualifiée de travaux de canalisation.

24. Il est plus difficile de donner une définition précise de l'expression « régularisation d'un cours d'eau ». Une certaine délimitation négative résulte néanmoins du point 10, sous f), concernant les « barrages et autres installations destinées à retenir les eaux ou à les stocker d'une manière durable ». L'expression « régularisation d'un cours d'eau » doit donc nécessairement recouvrir quelque chose d'autre et de plus que de telles installations. « Retenir » paraît impliquer que dans l'hypothèse d'un ouvrage édifié en liaison avec un cours d'eau, le débit de celui-ci s'en trouve durablement affecté. Tel sera généralement le cas d'un épi érigé en travers du cours, ce qui a ordinairement pour conséquence de créer une différence de niveau entre le plan d'eau en amont et en aval du terrassement. Ces eaux sont retenues en amont de l'épi et peuvent ensuite être déversées en quantités contrôlées, par exemple pour produire de l'électricité, pour rendre le cours d'eau navigable (à l'aide d'écluses) ou pour préserver de l'inondation des terres situées en contrebas. On peut toutefois également supposer que le point 10, sous f), désigne des ouvrages qui, sans faire barrage au courant, ont pour effet d'en rétrécir la largeur, étant entendu que de tels ouvrages peuvent eux aussi, dans une certaine mesure, avoir en outre pour effet de retenir l'eau.

25. Le terme « régularisation » indique qu'il doit s'agir de travaux qui, d'une manière ou d'une autre, affectent le cours naturel des eaux. Des travaux de rectification ou d'approfondissement d'un cours d'eau participent à l'évidence de cette notion. Cette disposition ne saurait toutefois selon nous se limiter à cette seule hypothèse.

26. Une digue a pour but et pour fonction de contenir les eaux<sup>6</sup> et par là même d'empêcher qu'un cours d'eau inonde, durant des périodes de crue, les terres situées par-delà la digue. Si elle agit par ailleurs comme prévu, une digue édifiée le long d'un cours d'eau empêche de la sorte ce cours d'eau de couler naturellement. La digue agit ainsi sur le cours naturel des eaux, ce qui implique une régularisation du cours d'eau.

27. Le libellé des autres dispositions et objectif de la directive militent également en faveur de l'inclusion dans le champ d'application de la directive des digues édifiées le long des cours d'eau. De telles digues sont caractérisées par le fait que l'on érige un grand talus constitué de sable et d'autres matériaux, qui surplombe la rive. Une digue édifiée le long d'un cours d'eau est donc susceptible, par elle-même, d'avoir une incidence sur le paysage naturel. Il y a lieu de rappeler que la notion de « projet » selon l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, recouvre, entre

6 — Dans le *Petit Robert*, 1987, p. 542, le mot « digue » est défini comme une « longue construction destinée à contenir les eaux ».

autres, des interventions sur le milieu naturel ou le paysage. Les digues situées le long des cours d'eau pourront en outre avoir des incidences tant sur la faune que sur la flore, puisqu'elles peuvent entraîner l'assèchement, au détriment de la vie animale et de la végétation, de zones humides à proximité immédiate des rives du cours d'eau. Il en est ainsi, que la digue remplisse sa fonction plusieurs fois par an, ou uniquement par intervalles de plusieurs années, puisque même l'apport de masse d'eau et de matériaux organiques ou autres, qui a lieu à l'occasion de crues se produisant par intervalles de plusieurs années, a une importance — une importance peut-être même vitale — pour la flore et la faune de ces lieux. On ne peut donc nullement exclure que des digues situées le long de cours d'eau puissent avoir une influence notable sur l'environnement. Force est donc d'admettre, conformément aux objectifs de la directive, que de tels projets relèvent de la directive.

28. A la lumière des considérations qui précèdent, il y a lieu, selon nous, de répondre à la première question en ce sens que l'expression « ouvrages de canalisation et de régularisation de cours d'eau » visée au point 10, sous e), de l'annexe II à la directive doit être interprétée en ce sens qu'elle comprend des digues le long d'un cours d'eau.

### La deuxième question

29. A travers sa deuxième question, la juridiction de renvoi souhaite en substance que

la Cour statue sur le point de savoir si le terme « projet » visé à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, de la directive doit être interprété en ce sens qu'il englobe

- « a) la construction d'une nouvelle digue,
- b) le déplacement d'une digue existante,
- c) le renforcement et/ou l'élargissement d'une digue existante,
- d) le remplacement d'une digue par la construction d'une nouvelle digue au même endroit, que celle-ci soit plus solide ou plus large que l'ancienne digue ou non,
- e) une combinaison de plusieurs des hypothèses énoncées sous les quatre lettres précédentes. »

30. La juridiction de renvoi a, dans son ordonnance de renvoi, exposé le point de vue suivant lequel l'expression « ouvrages de

régularisation de cours d'eau » doit couvrir tous les travaux ayant pour objet de maintenir un cours d'eau dans un certain site ou de l'y amener pour ensuite l'y maintenir et qui sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, sans qu'il y ait lieu de considérer s'il s'agit de travaux d'agrandissement ou de remplacement d'ouvrages existants. La directive couvre par exemple l'hypothèse d'une construction d'une nouvelle digue d'une certaine grandeur, dans le prolongement d'une petite digue existante ou le déplacement d'une digue existante de quelques kilomètres à l'intérieur des terres. Les Kraaijeveld se sont ralliés au point de vue de la juridiction de renvoi.

31. Les gouvernements néerlandais et italien sont d'avis qu'il s'agit uniquement en l'espèce d'une modification d'une digue existante, ce qui doit le cas échéant être considéré comme une modification d'un projet; or, selon eux, la directive ne s'applique pas à une modification concernant des projets visés à l'annexe II; voir le point 12 de l'annexe II, qui mentionne uniquement une modification des projets de l'annexe I. L'article 4 de la directive distingue entre les projets de l'annexe I, qui doivent toujours être soumis à une évaluation sur l'environnement et les projets de l'annexe II, pour lesquels les États membres disposent d'un pouvoir d'appréciation. Cette distinction procède de l'idée que les projets de l'annexe I ont normalement un impact plus considérable sur l'environnement que les projets de l'annexe II. De manière analogue, la réalisation du projet initial aura ordinairement un impact plus considérable qu'une modification a posteriori. Par exemple, l'édification d'une digue peut avoir davantage d'impact que le déplacement ultérieur, le renforcement ou le remplacement de la digue dont il s'agit. Le législateur communautaire a uniquement estimé

nécessaire d'étendre le champ d'application de la directive aux modifications des projets de l'annexe I, qui sont ordinairement ceux qui ont le plus d'impact.

32. De même, la Commission est d'avis qu'une modification de travaux concernant la régularisation de cours d'eau ou d'autres projets figurant à l'annexe II ne relèvent pas du champ d'application de la directive. Des modifications peuvent toutefois être tellement importantes qu'elles constituent en réalité un nouveau projet; il importe à chaque fois de vérifier ce point. Si tel n'est pas le cas, une modification ultérieure d'une installation existante n'est pas soumise à l'examen visé à l'article 4, paragraphe 2.

33. Le gouvernement du Royaume-Uni est d'avis que le terme « projet » couvre également des modifications que l'on se propose d'apporter à des projets déjà réalisés et il précise à cet égard que le point 12 de l'annexe II vise à soumettre à l'article 4, paragraphe 2, des projets qui, sinon, relèveraient de l'article 4, paragraphe 1, et de l'annexe I. Le point 12 ne permet donc pas de déduire que la modification de projets n'est pas par ailleurs comprise dans le champ d'application de la directive. La définition du terme « projet » dans la directive est suffisamment large pour englober des modifications d'installations existantes. Le souci de donner à la directive un effet utile milite en outre en faveur d'une telle interprétation, étant entendu que des modifications effectuées a posteriori sont susceptibles d'avoir en elles-mêmes une incidence notable sur l'environnement.

34. L'expression « projet » traduit, selon nous, de façon tout à fait littérale le fait qu'il doit s'agir de quelque chose d'inachevé<sup>7</sup>. A l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, le « projet » est d'ailleurs défini comme la *réalisation* de travaux de construction ou d'autres installations ou ouvrages (c'est nous qui soulignons). Il y a donc lieu d'entendre la directive en ce sens que le projet disparaît avec la réalisation de l'ouvrage. Il serait en effet artificiel de caractériser un ouvrage projeté se rapportant à une digue existante dont la première pierre a été posée un peu après les Vikings comme une modification d'un projet<sup>8</sup>. En outre, il est sans doute indifférent qu'un projet à présent réalisé ait fait, ou non, à l'origine, l'objet d'une évaluation des incidences sur l'environnement en application de la directive.

36. Cette interprétation est, à notre sens, corroborée par l'arrêt de la Cour du 11 août 1995, Commission/Allemagne<sup>9</sup>. L'affaire avait trait à la construction d'une nouvelle tranche, d'une puissance calorifique de 500 MW, de la centrale thermique de Großkrotzenburg et soulevait, entre autres, la question de savoir s'il s'agissait d'un projet d'ouvrage relevant de l'annexe I, qui inclut entre autres les centrales thermiques d'une puissance calorifique d'au moins 300 MW, ou d'une modification d'un projet visé à l'annexe I, laquelle relève, ainsi qu'il a été mentionné, du champ d'application de l'annexe II de la directive.

Au point 35 de l'arrêt, la Cour a déclaré ce qui suit:

35. Les « projets » doivent donc, à notre sens, être entendus comme des travaux de construction projetés ou autres interventions sur l'environnement non encore effectuées et dont la réalisation entraînera une modification du statu quo, sans qu'il y ait lieu de considérer si, d'une manière ou d'une autre, ils ou elles ont un rapport avec quelque chose de déjà créé par la main de l'homme. La notion de « modification d'un projet » ne peut dès lors que viser des cas où l'on apporte des modifications à un projet avant l'achèvement de celui-ci.

« Il convient de relever qu'en vertu de l'annexe I, point 2, de la directive les projets de centrales thermiques d'une puissance calorifique d'au moins 300 MW doivent être soumis à une évaluation systématique. Au sens de cette disposition, ils doivent l'être indépendamment de la question de savoir s'ils sont réalisés de manière autonome, s'ils sont adjoints à une construction préexistante ou même s'ils ont avec celle-ci des liens fonctionnels étroits. Des liens avec une construction existante ne privent pas le projet de son caractère de 'centrales thermiques d'une puissance calorifique d'au moins 300 MW' pour le faire entrer dans la catégorie 'modification des projets figurant à l'annexe I', mentionnée à l'annexe II, point 12. »

7 — Dans le *Petit Robert*, édition 1987, p. 1542, le terme français « projet » est défini comme une « image d'une situation, d'un état que l'on pense atteindre », et dans *The Shorter Oxford English Dictionary*, édition 1977, le terme anglais analogue « project » est défini comme « A plan, draft, scheme, or table of something; a mental conception or idea ».

8 — Selon les informations disponibles, la plupart des digues néerlandaises ont été édifiées au XII<sup>e</sup> siècle.

9 — C-431/92, Rec. p. I-2189.

Un projet est donc un projet, nonobstant le fait qu'il s'intègre dans une construction existante.

de construction d'une digue peuvent en eux-mêmes avoir des incidences notables sur l'environnement. Il paraît donc plus conforme aux objectifs de la directive de procéder à une évaluation, dans toutes les hypothèses visées par la juridiction de renvoi, du point de savoir s'il y a lieu de procéder à une évaluation environnementale du projet concerné.

37. S'agissant de délimiter les projets relevant du champ d'application de la directive, il y a lieu de procéder sur la base d'une interprétation du contenu précis des annexes I et II de la directive. Le terme « anlæg » dans la version danoise du point 10, sous e), de l'annexe II qui, comme précédemment indiqué, concerne des ouvrages de régularisation de cours d'eau pourrait donner l'impression qu'il doit s'agir de quelque chose de plus qu'un remplacement de quelque chose qui existe déjà. Parmi les autres versions linguistiques, plusieurs ont cependant recours au concept plus large de « travaux »<sup>10</sup>. On ne saurait donc, à notre sens, voir dans l'expression « anlæg » au point 10, sous e), des restrictions quantitatives particulières. La circonstance que l'on juge nécessaire, par exemple, de remplacer une digue existante par une nouvelle dénote déjà, de façon purement factuelle, une modification du statu quo. Une nouvelle digue destinée à remplacer une digue existante contient peut-être d'autres matériaux ou est peut-être conçue différemment de l'ancienne. On n'édifie pas une nouvelle digue en remplacement de celle qui existe si le coût de l'opération ne trouve pas son pendant dans un certain nombre de modifications par rapport à l'état antérieur et impliquant d'une manière ou d'une autre des avantages. En tout état de cause, une nouvelle digue — toutes choses restant égales par ailleurs — est à même de durer plus longtemps qu'une ancienne. En outre, les travaux

38. Pour être exhaustif, nous voudrions ajouter quelques remarques quant à la question de savoir si une modification de projets visés à l'annexe II relève du champ d'application de la directive.

39. Il ressort de l'article 2, paragraphe 1, de la directive que les projets relevant de la directive sont définis à l'article 4. Le fait que l'article 4, paragraphe 2, envisage les « projets appartenant aux classes énumérées à l'annexe II » et que l'annexe II en son point 12 envisage des « modifications des projets figurant à l'annexe I » pourrait entraîner comme conséquence que des modifications de projets constituent en elles-mêmes des projets au sens de la directive. On crée ainsi une concordance entre d'une part les articles 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, et 2, paragraphe 1, de la directive, qui évoquent simplement des projets et d'autre part l'annexe II, qui spécifie de façon précise ces projets. Le point 12 de l'annexe II a donc pour but, selon nous, d'établir que les modifications de projets visés à l'article 1<sup>er</sup> non encore achevés

10 — Dans la version française, on utilise ainsi le terme « ouvrages », dans la version italienne « opere » et dans la version allemande « Arbeiten ».

doivent être traitées sur la base de l'article 4, paragraphe 2, de la directive, de sorte que de telles modifications à des projets visés à l'annexe I ne sont pas seulement soumises à une évaluation environnementale lorsque la modification en elle-même excède les seuils énoncés à l'annexe I. On ne peut pas en revanche tirer de conclusions a contrario du point 12 de l'annexe II. En ce qui concerne la modification tant des projets visés à l'annexe I que des projets visés à l'annexe II, il y a donc lieu d'apprécier concrètement si la modification est de nature à avoir une incidence notable sur l'environnement, de sorte qu'il y a lieu, le cas échéant, de procéder à une évaluation environnementale conformément aux articles 5 à 10 de la directive.

40. La finalité de la directive, qui est de soumettre des projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement à une évaluation préalable de leur impact sur l'environnement, milite de façon décisive en faveur de cette interprétation. On peut très bien concevoir que la modification d'un projet visé à l'annexe I ou à l'annexe II puisse avoir des incidences notables sur l'environnement. Une éventuelle constatation en ce sens devra cependant reposer sur une appréciation concrète. Un régime basé sur des seuils tel que celui contenu à l'annexe I n'est toutefois pas directement approprié pour fonder une appréciation des conséquences environnementales de modifications portant sur un projet. Par exemple, une augmentation de la capacité d'une centrale électrique, de 300 MW à 550 MW, pourrait avoir des incidences notables sur l'environnement. L'augmentation n'est cependant pas de 300 MW au minimum, raison pour laquelle il ne s'agit pas en soi d'un projet visé à l'annexe I. Le point 12 de l'annexe II garantit

dans une telle situation que l'on procédera à un examen concret de la modification du projet et du besoin de procéder à une nouvelle évaluation de l'impact sur l'environnement.

41. Une interprétation suivant laquelle des modifications concernant des projets relèvent de manière générale du champ d'application de la directive a en outre pour effet d'empêcher que l'on cherche à contourner les dispositions de la directive en élaborant un projet de moindre envergure, sans incidences notables sur l'environnement et ne devant dès lors pas faire l'objet d'une évaluation de l'impact écologique, et que l'on métamorphose par la suite en quelque chose qui est de nature à avoir des incidences notables sur l'environnement <sup>11</sup>.

42. Pour résumer, nous sommes d'avis qu'il y a lieu de répondre à la deuxième question en ce sens que le point 10, sous e), de l'annexe II à la directive doit être interprété en ce sens qu'il couvre tous types de travaux projetés concernant des digues en bordure d'un cours d'eau, qu'il s'agisse de la construction d'une nouvelle digue, du déplacement d'une digue existante, du renforcement et/ou de l'élargissement d'une digue existante, du remplacement d'une digue par la construction d'une nouvelle digue au même endroit, sans que celle-ci soit plus solide ou plus large que l'ancienne digue, ou d'une combinaison de plusieurs de ces travaux.

11 — Voir, à cet égard, le point 26 de nos conclusions du 21 février 1995 dans l'affaire Commission/Allemagne précitée (Rec. p. I-2192).

### La troisième question

43. A travers la troisième question, la juridiction de renvoi souhaite en substance savoir si les articles 2, paragraphe 1, et 4, paragraphe 2, de la directive doivent être interprétés en ce sens que les États membres sont tenus de procéder, pour un projet déterminé, à une évaluation de l'impact écologique lorsqu'on doit supposer, au vu d'une appréciation concrète, que celui-ci est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement et que, dans ces conditions, les États membres ont manqué aux obligations qui leur incombent en vertu de la directive lorsqu'ils fixent des seuils qui ont pour effet de ne pas déclencher en pareil cas une évaluation de l'impact écologique.

44. De l'avis de la juridiction de renvoi, il résulte de la directive que les projets figurant à l'annexe II susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, notamment en raison de leur nature, de leurs dimensions ou de leur localisation doivent faire l'objet d'une évaluation de l'impact écologique. Les Kraaijeveld partagent ce point de vue.

45. Le gouvernement néerlandais, soutenu par le gouvernement italien, observe que l'article 4, paragraphe 2, de la directive laisse aux États membres un pouvoir d'appréciation dans la détermination des circonstances dans lesquelles il y a lieu de procéder à une évaluation d'impact écologique des projets visés à l'annexe II. La directive ne précise

aucune limite à cet égard. Les seuils figurant dans l'arrêté, concernant les digues édifiées le long de cours d'eau, ont été fixés à partir de l'idée qu'il existe une relation étroite entre, d'une part, la longueur et la section d'une digue et, d'autre part, l'impact sur l'environnement. Les autorités ont examiné, préalablement à la fixation de ces seuils, de quelle manière les digues édifiées le long de cours d'eau peuvent avoir un impact sur l'environnement. Le gouvernement néerlandais est donc d'avis que les limites du pouvoir discrétionnaire reconnu par la directive n'ont pas été excédées.

46. La Commission observe que l'article 2, paragraphe 1, de la directive prévoit une obligation générale de procéder à une évaluation de l'impact écologique de projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement. L'article 4, paragraphes 1 et 2, précise cette obligation. Les projets visés à l'annexe I ont toujours des incidences notables sur l'environnement et doivent donc toujours faire l'objet d'une évaluation de l'impact écologique. Les projets visés à l'annexe II doivent au contraire être soumis à une évaluation concrète sur la base de leurs caractéristiques individuelles. L'article 4, paragraphe 2, ouvre aux États membres la faculté de fixer des critères et des seuils en vue de faciliter cette évaluation. Les États membres sont toutefois tenus, lors de cette fixation, par l'obligation qui découle de l'article 2, paragraphe 1; pour cette raison, ils ne sont pas en droit de fixer des critères et des seuils tels qu'aucun projet susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement ne soit soumis à une évaluation de l'impact écologique. De l'avis de la Commission, de nombreux éléments donnent à penser que les seuils fixés par les autorités néerlandaises, d'après lesquels seules les digues en bordure de cours d'eau d'au moins 5 km de

longueur et d'au moins 250 m<sup>2</sup> de section font l'objet d'une évaluation de l'impact écologique, aboutissent au résultat que les projets de digues le long de cours d'eau sont en règle générale exceptés du champ d'application de la directive.

47. Il convient de se référer au premier considérant de la directive, d'où il ressort que la meilleure politique de l'environnement consiste à éviter, dès l'origine, la création de pollutions ou de nuisances plutôt que de combattre ultérieurement leurs effets. A la lumière de cette considération, la directive institue une procédure dont l'objectif est de garantir que des projets pouvant avoir des incidences notables sur l'environnement soient soumis à une évaluation préalable de leur impact sur l'environnement: voir le sixième considérant et l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, de la directive. Cet objectif est en outre sous-tendu par l'article 2, paragraphe 1, aux termes duquel 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 évaluation en ce qui concerne leurs incidences.

48. La directive inclut les effets sur l'environnement dans un sens large. A l'article 3, elle envisage les effets directs et indirects d'un projet sur l'homme, la faune, la flore, le sol, l'air, le climat, le paysage, l'interaction entre ces facteurs, ainsi que les biens matériels et le patrimoine culturel. Toute une série de facteurs doivent ainsi être examinés dès lors qu'il s'agit d'évaluer si un projet déter-

miné est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

49. Aux points 39 et 40 de l'arrêt Commission/Allemagne, précité, concernant la centrale thermique de Großkrotzenburg, la Cour a constaté que l'article 2 de la directive édicte une obligation non équivoque, à la charge de l'autorité compétente dans chaque État membre en matière d'approbation des projets, de soumettre certains de ceux-ci à une évaluation de leurs incidences sur l'environnement. La Cour a déclaré ensuite, dans les motifs précités, que l'article 3, qui définit le contenu de l'évaluation et énumère les facteurs dont il doit être tenu compte au cours de celle-ci, impose de même une obligation sans équivoque dans le chef des autorités nationales.

50. L'article 4, paragraphe 2, aux termes duquel les projets visés à l'annexe II sont soumis à une évaluation lorsque les États membres considèrent que leurs caractéristiques l'exigent et qui prévoient à cette fin que les États membres peuvent spécifier certains types de projets à soumettre à une évaluation ou fixer des critères et/ou des seuils à retenir pour pouvoir déterminer ceux des projets devant faire l'objet d'une évaluation, doit être interprété à la lumière de ces obligations.

51. Il serait selon nous incompatible avec ces obligations d'interpréter l'article 4, paragraphe 2, en ce sens que cette disposition laisse aux États membres un pouvoir discrétion-



naire pour fixer les conditions dans lesquelles il y a lieu de procéder à une évaluation de l'impact écologique des projets visés à l'annexe II. S'il en était ainsi, l'article 2, paragraphe 1, aux termes duquel 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 évaluation en ce qui concerne leurs incidences, serait privé de tout contenu autonome et interprété en réalité en dehors du contexte de la directive. Une telle interprétation ne serait pas en harmonie avec le fait que la disposition de l'article 2, paragraphe 1, envisagée à la lumière du sixième considérant et de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, de la directive se voit attribuer, semble-t-il, un rôle essentiel aux fins de la délimitation du champ d'application de la directive. Selon ces dispositions, la directive a précisément trait à des projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement. Une telle interprétation ne concorderait pas non plus avec le fait que, selon son deuxième considérant, la directive vise, outre la protection de l'environnement, à rapprocher les législations des États membres. Si on laissait aux États membres un pouvoir discrétionnaire, il pourrait en résulter de grandes différences entre les États membres en ce qui concerne les projets devant être soumis à une évaluation de leur impact écologique.

52. A la lumière de ces considérations, nous sommes d'avis que l'article 2, paragraphe 1, de la directive contient le critère de base régissant l'opportunité de soumettre un projet à une évaluation de l'impact écologique et contient dès lors une obligation spécifique

dans le chef des États membres<sup>12</sup>. Cette obligation implique que, s'agissant d'apprécier si un projet peut avoir des incidences notables sur l'environnement, les États membres doivent procéder à une appréciation concrète du point de savoir si le projet peut avoir un tel effet et, le cas échéant, procéder à une évaluation de l'impact écologique du projet.

53. Le libellé de l'article 4, paragraphe 2, deuxième alinéa, est à notre sens parfaitement compatible avec cette interprétation. Ainsi qu'il a été mentionné, cette disposition autorise d'une part les États membres à spécifier certains types de projets devant faire l'objet d'une évaluation et, d'autre part, les autorise à fixer des critères et/ou des seuils pour déterminer ceux des projets appartenant aux classes énumérées à l'annexe II devant faire l'objet d'une évaluation. Les États membres peuvent ainsi fixer des règles en vue de rendre plus aisée l'appréciation du point de savoir quels projets peuvent avoir des incidences notables sur l'environnement. Si l'on sait, par exemple, que le rejet de cadmium est susceptible, au-delà d'un certain niveau, d'avoir un tel effet, les États membres peuvent prévoir l'obligation de procéder à une évaluation de l'impact écologique des projets visés à l'article 2 qui entraînent un rejet de cette substance au-delà d'un tel seuil.

12 — Ainsi que l'a indiqué la Commission dans son rapport concernant la directive (COM(93) 28, p. 5), la directive revêt à certains égards le caractère d'une loi-cadre. Les États membres se voient accorder de larges possibilités d'exercer leur propre pouvoir d'appréciation en ce qui concerne la transposition de la directive dans la législation nationale. Pour autant, les États membres ne se voient nullement reconnaître un pouvoir discrétionnaire. Ainsi que l'a observé la Commission dans ce même passage, le respect des exigences fondamentales constitue un préalable.

54. Il n'en résulte pas pour autant que les rejets qui n'atteindraient pas les seuils ainsi fixés ne puissent jamais avoir d'incidences notables sur l'environnement. Cela dépendra du degré de sensibilité de l'environnement concret et il est nécessaire par conséquent d'examiner concrètement l'éventualité d'un impact notable sur l'environnement qui justifierait une évaluation de l'impact écologique en application des règles de la directive. L'article 4, paragraphe 2, deuxième alinéa, n'est d'ailleurs pas non plus formulé de manière à reconnaître aux États membres le droit d'éviter de procéder à une telle étude dans tous les cas où un seuil fixé n'est pas dépassé. Les États membres peuvent fixer des critères et des seuils déterminant une *obligation* de procéder à une évaluation de l'impact écologique conformément aux règles de la directive, mais il n'y a rien dans cette disposition à propos d'une possibilité qu'auraient les États membres de fixer des critères et des seuils suivant lesquels *il n'y a pas lieu* de procéder à une telle évaluation de l'impact écologique. On peut supposer dès lors que l'objectif poursuivi n'est pas d'exonérer les États membres de procéder à une évaluation concrète, mais d'autoriser la définition de critères et de seuils en vue de délimiter des projets dont on sait par expérience, dans l'État membre considéré — comme c'est toujours le cas pour les projets visés à l'annexe I — qu'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, de telle manière que les États membres s'épargnent la charge administrative de devoir examiner cette question dans chaque cas d'espèce.

55. Un seuil au sens de la directive sera ainsi ordinairement une valeur chiffrée, par exemple une concentration donnée de métaux lourds ou une émission donnée de soufre dans l'air, dont le dépassement entraîne

l'obligation de procéder à une évaluation de l'impact écologique. On peut supposer que le terme « critères » renvoie de son côté à d'autres instruments, tels la capacité ou les dimensions d'une installation, par exemple, le nombre d'animaux destinés à être parqués dans une porcherie, chiffre qui pourra être décisif pour savoir s'il y a lieu en règle générale de procéder à une évaluation de l'impact écologique.

56. Cette interprétation est corroborée par la teneur de l'article 2, paragraphe 3, de la directive, aux termes duquel les États membres peuvent, dans des cas exceptionnels, exempter en totalité ou en partie, un projet *spécifique* des dispositions prévues par la directive, mais uniquement à condition de respecter les conditions très strictes énoncées dans cette disposition. Les États membres ne peuvent pas en revanche exempter des groupes de projets ou des catégories entières de projets de la procédure d'évaluation de l'impact écologique.

57. A la lumière des considérations qui précèdent, nous sommes d'avis que l'article 4 a les trois fonctions suivantes:

— de déterminer quelles catégories de projets relèvent du champ d'application de la directive

— de distinguer une série de projets (projets visés à l'annexe I) qui, selon le législateur communautaire, sont de nature, en règle générale, à entraîner des incidences notables sur l'environnement, raison pour laquelle une évaluation de l'impact écologique doit être faite dans tous les cas

— de dénombrer le groupe principal de projets (projets visés à l'annexe II) pour lesquels, de l'avis du législateur communautaire, on ne peut pas a priori procéder à une évaluation générale du point de savoir si le milieu pourrait notablement être affecté, et pour lesquels il est dès lors nécessaire de procéder à une évaluation concrète de cet aspect, étant entendu toutefois que chaque État membre peut définir certains types de projets à l'échelle nationale pour lesquels il *doit* y avoir évaluation, et fixer des critères ou des seuils déterminant sur le plan national une *obligation* d'évaluer sous l'angle écologique des projets destinés à être réalisés sur le plan national.

58. Cette répartition peut être illustrée à l'aide d'un exemple. Une centrale thermique conventionnelle d'une capacité d'au minimum 300 MW sera généralement considérée comme une source notable de pollution. L'émission provenant d'une telle centrale thermique comprend entre autres du CO<sub>2</sub> et des particules acides, qui affectent directement le sol, l'eau, la flore, la faune et peut-être aussi le climat. Il est donc conforme aux objectifs de la directive de garantir qu'une évaluation de l'impact écologique sera tou-

jours faite en ce qui concerne de telles installations: voir l'article 4, paragraphe 1, de la directive.

59. S'il s'agit au contraire, par exemple, de l'édification d'une digue le long d'un cours d'eau, il n'est nullement évident que l'environnement puisse s'en trouver notablement affecté. Cela dépendra des dimensions de la digue et de son emplacement. L'édification d'une digue de dimensions modestes dans un domaine naturel intact est susceptible d'avoir un impact plus important sur le paysage, la flore et la faune qu'une grande digue remplaçant une digue existante, plus petite. Outre qu'elle modifie le paysage naturel, la nouvelle digue, — même de dimensions modestes — érigée dans un domaine naturel intact pourrait détruire les conditions d'existence des grenouilles et autres espèces animales.

60. De même, l'extension d'une digue existante pourra, en fonction de son emplacement, davantage affecter l'environnement que l'édification d'une nouvelle digue. En cas d'extension d'une digue existante dans une zone naturelle, il se pourrait qu'une zone humide jusque-là épargnée soit vouée à la disparition, avec pour conséquence que les conditions d'existence d'espèces animales ou végétales éventuellement rares s'en trouvent affectées. A l'opposé, en cas d'édification d'une nouvelle digue dans une zone industrielle, où une flore et une faune particulières font défaut, il est permis de supposer qu'une telle digue n'est pas en elle-même susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement, puisqu'elle n'ajoute rien d'essentiel à l'impact négatif que la présence d'une indus-

trie dans la région a déjà exercé sur l'environnement local.

Ces exemples illustrent la nécessité, si l'on veut atteindre les objectifs de la directive, de procéder à une évaluation concrète des projets compris dans l'annexe II.

61. Pour résumer, nous sommes d'avis que l'article 4, paragraphe 2, deuxième alinéa, ne confère pas aux États membres un pouvoir discrétionnaire pour déterminer ceux des projets visés à l'annexe II devant être soumis à une évaluation de l'impact écologique ni la faculté de substituer à l'appréciation concrète une règle fixe suivant laquelle il n'y a pas lieu de procéder à une évaluation de l'impact écologique<sup>13</sup>. Lorsqu'ils fixent des critères et des seuils tels que des projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ne font pas l'objet d'une évaluation de l'impact écologique, ou tels que les autorités compétentes négligent de prendre en compte tous les facteurs pertinents par rapport à un projet donné, les États membres agissent, selon nous, en violation de leurs obligations au titre de l'article 2, paragraphe 1, et de l'article 3.

62. A la lumière des observations qui précèdent, nous proposons à la Cour de répondre

à la troisième question en ce sens que les dispositions des articles 2, paragraphe 1, et 4, paragraphe 2, de la directive doivent être interprétées en ce sens que les États membres ont l'obligation d'examiner si les projets mentionnés à l'annexe II de la directive peuvent avoir des incidences notables sur l'environnement et, le cas échéant, de veiller à ce qu'une enquête concernant les effets soit réalisée conformément aux articles 5 à 10 de la directive.

#### La quatrième question

63. La quatrième question de la juridiction de renvoi recouvre en réalité deux questions distinctes: la juridiction de renvoi souhaite savoir si l'article 2, paragraphe 1, de la directive a un effet direct et si cette disposition, le cas échéant, peut être appliquée par la juridiction nationale, même si elle n'a pas été invoquée dans le cadre du litige pendant devant cette juridiction. Nous estimons qu'il convient de répondre séparément à chacune de ces deux questions.

#### *Effect direct?*

64. La juridiction de renvoi est d'avis que, dans l'hypothèse d'une réponse affirmative à la troisième question, on peut considérer être en présence d'une disposition précise et inconditionnelle dans la directive. Les Kraaijeveld se rallient, également sur ce point, à l'opinion de la juridiction de renvoi.

13 — Voir, en ce sens, les conclusions de l'avocat général M. Léger, du 11 janvier 1996, dans l'affaire C-133/94, Commission/Belgique, point 50, Rec. p. I-2323.

65. Le gouvernement néerlandais, le gouvernement du Royaume-Uni et le gouvernement italien font valoir que l'article 2, paragraphe 2, n'a pas d'effet direct. Selon les gouvernements néerlandais et italien, le fait que l'article 2, paragraphe 1, renvoie à l'article 4 a pour conséquence que cette disposition n'a pas de contenu autonome. Selon l'article 4, paragraphe 2, les États membres sont libres d'apprécier s'il est nécessaire de procéder à une évaluation de l'impact écologique en ce qui concerne les projets visés à l'annexe II. Le gouvernement du Royaume-Uni observe que la directive ne précise elle-même ni les individus qui peuvent se prévaloir des droits prétendument tirés de la directive ni l'autorité à l'encontre de laquelle ils pourraient invoquer de tels droits.

66. La Commission observe que l'article 2, paragraphe 1, contient une obligation claire. En outre, aucune marge de manœuvre n'est laissée aux États membres quant au résultat à atteindre. Cette disposition a donc, de l'avis de la Commission, un effet direct.

67. Nous voudrions, en guise d'introduction à notre analyse, renvoyer à ce que la Cour a déclaré dans son arrêt du 24 juillet 1994, *Faccini Dori*<sup>14</sup>, à savoir « qu'il serait inacceptable ... que l'État membre auquel le législateur communautaire prescrit d'adopter certaines règles destinées à régir ces rapports — ou ceux des entités étatiques — avec les particuliers et à conférer à ceux-ci le bénéfice de certains droits puisse invoquer l'inexécution de

ses obligations en vue de priver les particuliers du bénéfice de ces droits ».

La Cour a donc, dans sa jurisprudence, constaté que, lorsque les dispositions d'une directive apparaissent comme étant, du point de vue de leur contenu, inconditionnelles et suffisamment précises, ces dispositions peuvent être invoquées, à défaut de mesures d'application prises dans les délais, à l'encontre de toute disposition nationale non conforme à la directive, ou encore si elles sont de nature à définir des droits que les particuliers sont en mesure de faire valoir à l'égard de l'État<sup>15</sup>.

68. Les particuliers peuvent donc se prévaloir vis-à-vis des autorités des dispositions précises et inconditionnelles d'une directive en vue soit d'écartier l'application de règles nationales contraires, soit de garantir des droits pouvant découler desdites dispositions<sup>16</sup>.

69. En l'espèce, il ne s'agit pas d'une situation dans laquelle les autorités cherchent à

15 — Voir, par exemple, les arrêts du 19 novembre 1991, *Franco* c. a. (C-6/90 et C-9/90, Rec. p. I-5357, point 11), et du 19 janvier 1982, *Becker* (8/81, Rec. p. 53, point 25).

16 — Voir Jarass, H.: « Folgen der innerstaatlichen Wirkung von EG-Richtlinien », *N/W*, 1991, p. 2665, section II. Comme exemple de la situation visée en premier lieu, on peut citer l'arrêt *Becker*, mentionné dans la note 15 ci-dessus. Comme exemple de la situation visée en dernier lieu, on peut renvoyer à l'arrêt du 13 juillet 1989, *Enichem Base* c. a. (380/87, Rec. p. 2491), dans lequel la Cour a cependant conclu en ce sens que la disposition pertinente de la directive ne conférait aucun droit subjectif.

appliquer une règle nationale contraire à l'encontre d'un particulier. La question est au contraire de savoir si l'État membre a satisfait aux obligations découlant de la directive. Il y a donc lieu d'examiner si l'on peut inférer de ces obligations des droits pour le particulier.

70. Selon l'article 6, paragraphe 2, de la directive, il incombe aux États membres de veiller à ce que toute demande d'autorisation ainsi que les informations recueillies soient mises à la disposition du public et à ce qu'il soit donné au public concerné la possibilité d'exprimer son avis avant que le projet ne soit entamé. La directive impose donc aux États membres d'instituer une procédure d'audition accordant aux particuliers un droit d'être entendu. Au cas où la mise en œuvre de la directive par un État membre a pour effet de soustraire des projets pouvant avoir des incidences notables sur l'environnement à une évaluation de l'impact écologique, le citoyen est empêché d'exercer son droit d'être entendu. La transposition fautive d'une directive par l'État membre prive ainsi le citoyen d'un droit qu'il tire de la directive. On observera que, selon toute vraisemblance, les Kraaijeveld font partie de ce « public concerné », puisque, d'après les informations disponibles, le projet a des conséquences sérieuses sur l'activité économique de l'entreprise Kraaijeveld e. a. . A la lumière de ces considérations, nous estimons que les articles 2, paragraphe 1, et 4, paragraphe 2, lus en liaison avec l'article 6, paragraphe 2, de la directive, confèrent des droits aux particuliers.

71. Selon la jurisprudence de la Cour, une disposition est inconditionnelle et suffisamment précise pour être invoquée par un jus-

ticiable lorsqu'elle énonce une obligation qui n'est assortie d'aucune condition ni subordonnée à l'intervention d'un acte quelconque des institutions de la Communauté ou des États membres <sup>17</sup>.

72. Ainsi qu'il a été indiqué, l'article 2, paragraphe 1, de la directive contient, selon nous, une obligation spécifique, dans le chef des États membres, de réaliser une évaluation de l'impact écologique concernant des projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement. Ainsi qu'il a été indiqué, la Cour a, dans son arrêt *Commission/Allemagne* concernant la centrale thermique de Großkrozenburg, constaté que l'article 2 édicte une obligation non équivoque de veiller à ce que certains types de projets soient soumis à une évaluation de leurs incidences sur l'environnement. Il résulte selon nous également de cette constatation que l'obligation édictée à l'article 2, paragraphe 1, est suffisamment précise.

73. Dire à partir de quand un impact peut être considéré comme notable pose une question d'appréciation. Il ne s'agit pas toutefois d'une libre appréciation ou d'une appréciation dont l'exercice est subordonné à l'intervention d'autres actes juridiques. Il s'agit en revanche d'une appréciation en droit, qui se prête parfaitement à un contrôle juridictionnel à la lumière de l'ensemble des

17 — Voir, par exemple, l'arrêt du 23 février 1994, *Comitato di coordinamento per la difesa della cava e. a.* (C-236/92, Rec. p. I-483, points 9 et 10).

circonstances concrètes entourant un projet déterminé. Au contraire, il résulte de l'obligation visée à l'article 2, paragraphe 1, de procéder à une évaluation concrète, que les États membres ne sont pas en droit de mettre en œuvre cette disposition de manière à ce qu'une telle appréciation soit soumise à l'application d'une règle fixe interdisant de manière générale l'évaluation de certains projets du point de vue de leur impact écologique. Les États membres peuvent certes définir les critères opératoires, mais non supprimer l'obligation d'exercer le pouvoir d'appréciation prescrite par cette disposition.

74. A la lumière des considérations qui précèdent, nous sommes d'avis que l'article 2, paragraphe 1, de la directive a un effet direct.

*Application ex officio?*

75. Ainsi qu'il a été indiqué, le tribunal de renvoi demande enfin si l'article 2, paragraphe 1, doit servir de base au raisonnement de la juridiction nationale, même si cette disposition n'a pas été invoquée dans le cadre du litige pendant devant cette juridiction.

76. La juridiction de renvoi est d'avis qu'il y a lieu de répondre par l'affirmative à cette question. Dans le cas contraire, cela pourrait

signifier qu'une partie du droit communautaire, de rang supérieur, serait laissée hors de cause.

77. Les Kraaijeveld observent qu'ils ont fait valoir, dans le cadre de l'instance au principal, la question de la compatibilité avec le droit communautaire.

78. Le gouvernement néerlandais, le gouvernement du Royaume-Uni, le gouvernement italien et la Commission renvoient à la jurisprudence actuelle de la Cour. La Commission observe en outre que le droit néerlandais ne s'oppose apparemment pas à ce que la juridiction de renvoi, dans une affaire telle que celle présentement en cause, applique le droit communautaire de sa propre initiative. Le Nederlandse Raad van State est une juridiction administrative qui n'est pas liée par le principe normalement applicable en droit civil, suivant lequel la juridiction laisse aux parties le soin de délimiter une affaire.

79. Dans son arrêt du 14 décembre 1995, Van Schijndel et Van Veen<sup>18</sup>, la Cour a constaté qu'une juridiction nationale, qui a la faculté d'appliquer d'office des règles de droit qui n'ont pas été invoquées, est tenue d'appliquer une disposition du droit communautaire même lorsque la partie qui a intérêt à son application ne l'a pas invoquée.

18 — C-430/93 et C-431/93, voir points 14 et 15. L'arrêt n'a pas encore été publié au Recueil.

80. Il ressort en outre de l'arrêt de la Cour du 14 décembre 1995, Peterbroeck<sup>19</sup>, que le droit communautaire peut s'opposer à l'application d'une règle de procédure nationale empêchant la juridiction nationale d'apprécier d'office la compatibilité d'un acte de droit interne avec une disposition communautaire lorsque cette dernière n'a pas été invoquée par le justiciable. Tel est le cas, si la règle de procédure nationale rend impossible ou excessivement difficile l'application du droit communautaire. Pour vérifier si tel est bien le cas, il convient d'analyser, suivant le point 14 des motifs, de façon concrète la disposition en cause, en tenant compte du contexte dans lequel elle s'insère, ainsi que de son rapport avec les principes qui sont à la base du système juridictionnel national. Ainsi que l'observe la Commission, l'on ne dispose cependant pas d'informations sur le point de savoir si le droit procédural néerlandais

s'oppose à ce que la juridiction de renvoi applique d'office le droit communautaire, ou sur le contexte dans lequel une telle règle devrait s'insérer. Les éléments nécessaires pour une réponse approfondie de cette question font donc, à notre sens, défaut.

81. A la lumière des considérations qui précèdent, nous sommes d'avis qu'il y a lieu de répondre à la quatrième question de la juridiction de renvoi en ce sens que l'article 2, paragraphe 1, de la directive a un effet direct et qu'une juridiction nationale ayant la possibilité, selon le droit national, d'appliquer d'office des règles de droit qui n'ont pas été invoquées doit appliquer cette disposition même si elle n'a pas été invoquée par la partie qui a intérêt à son application.

## Conclusions

82. Eu égard aux considérations qui précèdent, nous proposons à la Cour de répondre aux questions déférées par le Nederlandse Raad van State, section de la jurisprudence administrative, de la manière suivante:

- « 1) L'expression 'ouvrages de canalisation et de régularisation de cours d'eau' visée au point 10, sous e), de l'annexe II à 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, doit être interprétée en ce sens qu'elle comprend des digues le long d'un cours d'eau.
- 2) Le point 10, sous e), de l'annexe II à la directive 85/337 doit être interprété en ce sens qu'il couvre tous types de travaux projetés concernant des digues en

19 — C-312/93, Rec. p. I-4599.



bordure d'un cours d'eau, qu'il s'agisse de la construction d'une nouvelle digue, du déplacement d'une digue existante, du renforcement et/ou de l'élargissement d'une digue existante, du remplacement d'une digue par la construction d'une nouvelle digue au même endroit, sans que celle-ci soit plus solide ou plus large que l'ancienne digue, ou d'une combinaison de plusieurs de ces travaux.

- 3) Les dispositions des articles 2, paragraphe 1, et 4, paragraphe 2, de la directive 85/337 doivent être interprétées en ce sens que les États membres ont l'obligation d'examiner si les projets mentionnés à l'annexe II de la directive peuvent avoir des incidences notables sur l'environnement et, le cas échéant, de veiller à ce qu'une enquête concernant les effets soit réalisée conformément aux articles 5 à 10 de la directive.
  
- 4) L'article 2, paragraphe 1, de la directive 85/337 a un effet direct et une juridiction nationale ayant la possibilité, selon le droit national, d'appliquer d'office des règles de droit qui n'ont pas été invoquées doit appliquer cette disposition même si elle n'a pas été invoquée par la partie qui a intérêt à son application. »