

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. PHILIPPE LÉGER

présentées le 11 janvier 2000 *

1. Les consorts Linster, propriétaires indivis de terres labourables situées au Luxembourg, ont été assignés par cet État aux fins d'expropriation pour cause d'utilité publique, en vue de la construction d'une section d'autoroute reliant le sud du pays au réseau routier allemand.

2. Opposés à l'expropriation, les consorts Linster invoquent le moyen tiré de l'illégalité du règlement grand-ducal en vertu duquel le tracé de la voie de communication en cause a été arrêté. Ils soutiennent que l'adoption de ce texte n'a pas été précédée d'une évaluation des incidences du projet d'ouvrage sur l'environnement conforme aux dispositions de la directive 85/337/CEE du Conseil, du 27 juin 1985¹, celle-ci n'ayant pas été, au surplus, intégralement transposée dans les délais².

3. Se trouve donc une nouvelle fois posée la question de la conformité d'un texte de

droit interne avec une directive communautaire non transposée. Le tribunal d'arrondissement de Luxembourg, appelé à décider du caractère applicable de cette directive au litige dont il est saisi et à déterminer les conditions de cette applicabilité, vous demande de dire, notamment, si l'application de la directive 85/337 suppose la démonstration préalable de son effet direct ou si le contrôle de la légalité du projet d'ouvrage, au regard de la directive, n'est pas nécessairement subordonné à une telle démonstration.

I — La réglementation pertinente

A — La directive 85/337

4. L'article 1^{er} de la directive, qui définit son objet et délimite son champ d'application, dispose:

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

* Langue originale: le français.

1 — Directive concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (JO L 175, p. 40, ci-après la « directive » ou la « directive 85/337 »).

2 — Ce point résulte expressément du libellé de la première question préjudicielle posée par le juge de renvoi. Indiquons à ce sujet que, par arrêt du 13 avril 1994, Commission/Luxembourg (C-313/93, Rec. p. I-1279), le grand-duché de Luxembourg a été condamné, sur le fondement de l'article 169 du traité CE (devenu article 226 CE), pour non-transposition de la directive 85/337 dans les délais.

des incidences notables sur l'environnement. ...

7. Construction d'autoroutes, de voies rapides ⁽¹⁾...

5. La présente directive ne s'applique pas aux projets qui sont adoptés en détail par un acte législatif national spécifique, les objectifs poursuivis par la présente directive, y compris l'objectif de la mise à disposition d'informations, étant atteints à travers la procédure législative.»

⁽¹⁾ La notion de 'voies rapides' au sens de la présente directive correspond à la définition donnée par l'accord européen du 15 novembre 1975 sur les grandes routes de trafic international».

5. L'article 4 énumère les projets soumis aux dispositions de la directive. Il prévoit, en son paragraphe 1, que, sous réserve de l'article 2, paragraphe 3³, les projets appartenant aux classes énumérées à l'annexe I sont soumis à une évaluation, conformément aux articles 5 à 10.

7. Les articles 5 et 6 de la directive précisent le régime applicable aux projets qui relèvent de son champ d'application, en ce qui concerne l'information et la consultation du public concerné. Ils ont trait, notamment, au rôle des États membres dans la communication des informations relatives au projet que le maître d'ouvrage est tenu de fournir à la population, aux modalités de cette communication, à la nature des informations communiquées et à l'obligation de consultation à laquelle sont tenus les États membres.

6. L'annexe I indique ce qui suit:

8. L'article 5 dispose:

«Projets visés à l'article 4 paragraphe 1

«1. Dans le cas des projets qui, en application de l'article 4, doivent être soumis à une évaluation des incidences sur l'environnement, conformément aux articles 5 à 10, les États membres adoptent les mesures

3 — L'article 2, paragraphe 3, autorise les États membres, dans des cas exceptionnels, à exempter certains projets des dispositions de la directive et prévoit les modalités de cette exemption ainsi que les mesures alternatives d'évaluation et d'information susceptibles de se substituer au régime de droit commun.

nécessaires pour assurer que le maître d'ouvrage fournisse, sous une forme appropriée, les informations spécifiées à l'annexe III, dans la mesure où:

- a) les États membres considèrent que ces informations sont appropriées à un stade donné de la procédure d'autorisation et aux caractéristiques spécifiques d'un projet spécifique ou d'un type de projet et des éléments de l'environnement susceptibles d'être affectés;
- b) les États membres considèrent que l'on peut raisonnablement exiger d'un maître d'ouvrage de rassembler les données compte tenu, entre autres, des connaissances et des méthodes d'évaluation existantes.

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

- une description du projet comportant des informations relatives à son site, à sa conception et à ses dimensions,
- une description des mesures envisagées pour éviter et réduire des effets négatifs importants et, si possible, y remédier,

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

— un résumé non technique des informations visées aux premier, deuxième et troisième tirets.

3. Lorsqu'ils le jugent nécessaire, les États membres font en sorte que les autorités disposant d'informations appropriées mettent ces informations à la disposition du maître d'ouvrage.»

9. L'article 6, paragraphes 2 et 3, prévoit:

«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,

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

3. Les modalités de cette information et de cette consultation sont définies par les États membres, qui peuvent notamment, en fonction des caractéristiques particulières des projets ou des sites concernés:

— déterminer quel est le public concerné,

— préciser les endroits où les informations peuvent être consultées,

— détailler la façon dont le public peut être informé, par exemple par affichage dans un certain rayon, publications dans les journaux locaux et organisation d'expositions avec plans, dessins, tableaux, graphiques et maquettes,

— déterminer la manière selon laquelle le public doit être consulté, par exemple par soumission écrite et enquête publique,

— fixer des délais appropriés pour les diverses étapes de la procédure afin d'assurer une prise de décision dans des délais raisonnables.»

B — *Le droit national*

10. La loi du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes⁴ dispose, en son article 1^{er} :

« Le gouvernement est autorisé à établir une grande voirie de communication conformément au programme général énoncé à l'article 6 et aux plans à arrêter par le Grand-Duc conformément aux termes de l'article 9. Les travaux de construction de cette voirie sont déclarés d'utilité publique. »

11. L'article 6 de la même loi établit la liste des routes à construire. Cet article, tel que modifié par la loi du 31 juillet 1995⁵, précise:

« Le programme général d'établissement d'une grande voirie de communication est le suivant. Les noms des localités citées n'indiquant pas nécessairement les localités

4 — *Mém. A* — 57, 1967, p. 868; doc. parl. 1209.

5 — Loi modifiant et complétant la loi modifiée du 16 août 1967 (*Mém. A* — 73, 1995, p. 1810; doc. parl. 3929; rectificatif — 88, du 25 octobre 1995, p. 2058).

proprement dites, mais les environs de celles-ci:

II — Les faits et la procédure au principal

...

— une route collectrice du Sud, reliant entre elles les principales localités du bassin minier de Rodange à Bettembourg, sa jonction au réseau autoroutier existant, ses raccordements aux principaux sites industriels de la région et sa liaison, aux frontières respectives, aux réseaux routiers allemand et belge;

... »

12. Le tracé de l'autoroute de la Sarre a été défini par le règlement grand-ducal, du 21 novembre 1996, portant approbation des plans des parcelles sujettes à emprise et des listes des propriétaires de ces parcelles en vue de la construction de la section II, Hellange — Mondorf-les-Bains, de la liaison avec la Sarre⁶.

6 — *Mém.* A 1996, p. 2468.

13. L'expropriation a été poursuivie sur la base de la loi du 16 août 1967, telle que modifiée par la loi du 31 juillet 1995, qui comporte l'inscription du projet de grande voirie au programme général d'établissement d'une grande voirie de communication, et du règlement grand-ducal du 21 novembre 1996, par lequel ont été approuvés les plans des parcelles.

14. Le Tribunal d'arrondissement de Luxembourg a rappelé que, en vertu de la loi de 1995, un article 14 bis a été ajouté à la loi du 16 août 1967, dont le premier alinéa dispose: «L'inscription de tout projet de construction dans le corps de la présente loi est subordonnée à l'élaboration préalable d'une étude d'évaluation des incidences sur l'environnement naturel et l'environnement humain».

Selon celui-ci, la commission des travaux publics de la chambre des députés avait estimé que l'article 14 bis ne devait pas s'appliquer au projet envisagé, mais «... que l'esprit de [ce texte avait] été respecté en ce qui concerne la construction de cette liaison routière et qu'il n'y [avait] pas lieu

d'appliquer la procédure prévue à l'article 14 bis»⁷. Ainsi le législateur a-t-il considéré que l'obligation de procéder à une étude d'impact, prévue à l'article 14 bis, ne concernait pas le projet de liaison au réseau routier allemand.

Le juge de renvoi a, en outre, précisé que cet article ainsi que le règlement grand-ducal du 31 octobre 1995, pris pour son exécution, sont destinés à transposer la directive 85/337 en vue des projets futurs à inscrire dans la loi de 1967 et prévoient les études d'impact à effectuer ainsi que la procédure de consultation du public⁸.

15. Le Tribunal d'arrondissement de Luxembourg a clairement indiqué qu'il lui apparaît que la régularité de la procédure d'expropriation est subordonnée à la conformité de la loi du 31 juillet 1995 et du règlement grand-ducal du 21 novembre 1996 avec la directive 85/337, de sorte qu'il lui appartient d'examiner si l'étude d'impact et la consultation du public ont été réalisées conformément aux prescriptions de celle-ci⁹.

7 — Selon l'État du grand-duché de Luxembourg, «Le gouvernement a entrepris un important effort de mise à la disposition du public d'informations, et d'organisation de réunions publiques...» (point 16 des observations écrites). Il résulte, en outre, d'une motion de la Chambre des députés luxembourgeoise, en date de 13 juillet 1995, que «... le gouvernement a fait réaliser des études comparatives entre la variante Nord et la variante Sud par rapport à la situation géographique des localités d'Aspelt, Frisange et Hellange et que ces études portent à la fois sur l'environnement naturel et humain ainsi que sur l'efficacité des 2 variantes en ce qui concerne l'évacuation du trafic» (deuxième considérant de l'annexe C des observations écrites de l'État du grand-duché de Luxembourg).

8 — Demande de décision préjudicielle, p. 11.

9 — Ibidem.

III — Les questions préjudicielles

16. Pour contrôler la conformité des actes litigieux avec la directive, le juge de renvoi estime nécessaire de poser différentes questions à votre Cour. Les deux premières ont trait à l'applicabilité de la directive, en relation avec son effet direct éventuel, tandis que les quatre autres se rapportent à l'interprétation de son contenu.

«1. Les articles 177 et 189 du traité CEE doivent-ils être interprétés en ce sens que la juridiction dont la décision n'est pas susceptible d'un recours juridictionnel de droit interne, appelée à vérifier la légalité d'une procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique de biens immobiliers appartenant à un particulier, peut constater que l'évaluation des incidences de la réalisation d'une autoroute, projet visé à l'article 4 paragraphe 1, prescrite par l'article 5 paragraphe 1 de la directive du Conseil 85/337/CEE du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement n'a pas été effectuée, et que les informations recueillies aux termes de l'article 5 n'ont pas été mises à la disposition du public et que le public concerné n'a pas eu la possibilité d'exprimer son avis avant que le projet ne soit entamé, contrairement aux prescriptions de l'article 6 paragraphe 2, alors que la directive n'a pas été intégralement transposée en droit interne, malgré l'expiration du délai prévu à cet effet, ou un tel constat implique-t-il une appréciation de l'effet direct de la directive, de sorte que la juridiction est tenue de saisir la Cour de

justice des Communautés européennes d'une question afférente?

2. Au cas où la Cour admet, en réponse à la première question, l'obligation de la juridiction dont la décision n'est pas susceptible d'un recours juridictionnel de droit interne de saisir la Cour d'une question préjudicielle, la question est la suivante:

La directive précitée peut-elle recevoir application dans un litige portant sur l'expropriation pour cause d'utilité publique d'un bien immobilier appartenant à un particulier et la juridiction, appelée à vérifier la légalité de la procédure d'expropriation, peut-elle constater que, contrairement à l'article 5 paragraphe 1 et à l'article 6 paragraphe 2, une évaluation des incidences sur l'environnement n'a pas été effectuée et que les informations recueillies aux termes de l'article 5 n'ont pas été mises à la disposition du public et que le public concerné n'a pas eu la possibilité d'exprimer son avis avant que le projet de construction d'une autoroute, ouvrage visé à l'article 4 paragraphe 1, ne soit entamé?

3. L'acte législatif national visé à l'article premier paragraphe 5 de la directive précitée constitue-t-il une notion autonome de droit communautaire ou doit-il être qualifié suivant le droit interne?

4. Au cas où l'acte législatif national spécifique constitue une notion autonome de droit communautaire, une norme adoptée par le parlement après débats parlementaires publics est-elle à considérer comme acte législatif national au sens de l'article premier paragraphe 5 de la directive?

5. Le projet d'ouvrage, au sens de l'article premier paragraphe 5 de la directive précitée, adopté en détail par un acte législatif national spécifique constitue-t-il une notion autonome de droit communautaire ou doit-il être qualifié suivant le droit interne?

6. Au cas où la notion de projet d'ouvrage, au sens de l'article premier paragraphe 5 de la directive, adopté en détail par un acte législatif national spécifique constitue une notion autonome de droit communautaire, le projet adopté par décision du parlement après débats parlementaires publics de réaliser la construction d'une autoroute afin de faire la jonction avec deux autres routes, sans arrêter le tracé de l'autoroute à construire, est-il à considérer comme projet auquel la directive ne s'applique pas?»

IV — Sur la première et la deuxième question

17. Les deux premières questions préjudicielles portent sur les conditions auxquelles doit répondre la directive 85/337 pour

recevoir application en l'espèce, de sorte qu'il convient de les examiner ensemble.

18. L'effet direct de la directive est, en effet, au centre de ces questions. Celles-ci ont aussi trait à l'obligation ou à la liberté pour le juge de saisir votre Cour d'une demande de décision préjudicielle, afin de voir déterminer l'existence ou l'absence d'effet direct d'une directive non transposée, dans l'hypothèse où la démonstration préalable d'un tel effet serait une condition de son application.

19. Plus précisément, il apparaît, à la lecture des questions posées, que le Tribunal d'arrondissement de Luxembourg souhaite être éclairé sur les différents points suivants, qui constituent autant de questions posées à votre Cour.

20. En premier lieu, le juge de renvoi vous demande s'il peut, lorsqu'il est appelé à examiner la conformité d'une norme de droit national avec une directive non transposée dans le délai prescrit, appliquer les dispositions de cette directive sans vérifier qu'elles sont d'effet direct, ou si l'application de ces dispositions est subordonnée à la constatation préalable de l'existence d'un tel effet dans son droit national.

21. En second lieu, le juge luxembourgeois souhaite savoir si, dans cette dernière hypothèse, il est tenu de saisir votre Cour

d'une demande de décision préjudicielle visant à déterminer si les dispositions pertinentes de la directive sont de nature à produire un effet direct.

22. Enfin, dans un tel cas, il vous est demandé de dire si les articles 5, paragraphe 1, et 6, paragraphe 2, de la directive 85/337 sont d'effet direct, de sorte qu'ils peuvent être appliqués au litige en cause.

23. Le premier point, dont dépendent les réponses aux questions suivantes, est sans doute le plus important, car il soulève une question de principe liée aux conditions de l'application effective du droit communautaire¹⁰. Celles-ci sont déterminées par les rapports particulièrement complexes qu'entretiennent les directives non transposées et l'effet direct qui, à certaines conditions, peut leur être reconnu. Nous verrons que ces rapports peuvent se présenter sous un jour particulier lorsque le juge national est appelé à apprécier la légalité d'une norme de droit interne.

L'effet direct des directives non transposées

24. On sait que le droit communautaire fait partie intégrante de l'ordre juridique appli-

10 — Pour une étude générale sur les moyens d'assurer l'efficacité du droit communautaire de l'environnement, voir Pâques, M., « Trois remèdes à l'inexécution du droit communautaire: efficacité pour l'environnement? », *Revue de droit international et de droit comparé*, 1996, p. 135.

cable sur le territoire de chacun des États membres¹¹ et que les effets en droit interne d'une norme communautaire ne sont pas, en principe, subordonnés à l'interposition de normes étatiques¹².

25. Si ce principe fondamental vaut surtout pour une grande partie des règles du traité¹³, les règlements¹⁴ et les décisions¹⁵, la nature particulière des directives a suscité plus de discussions. Dans la mesure où la directive lie tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens¹⁶, la reconnaissance de leur effet direct dans le droit des États membres n'allait pas de soi et, en tout cas, l'impérieuse nécessité d'assurer l'effectivité du droit communautaire se trouvait a priori bornée par la nature même des actes destinés à le mettre en œuvre.

26. Chargé d'appliquer une norme dont les effets doivent primer, mais sont bridés par

la défaillance de l'autorité compétente dans sa transposition en droit interne, le juge national saisi d'un litige soumis au champ d'application d'une directive non transposée, se trouve confronté à une situation incertaine, de nature à nuire à l'effectivité du droit communautaire.

27. Par définition, les normes juridiques nées du système des traités ont vocation à modifier, dès leur émission, l'ordonnement juridique des droits des États membres, ce qui justifie que les obstacles à cette intégration soient écartés. Toutefois, s'agissant des directives, la difficulté vient de ce que l'obstacle est constitué par la défaillance des États membres, alors que la nature même de cette catégorie d'acte fait dépendre son effectivité de l'intervention d'un acte de droit interne.

28. Dès lors, toute initiative visant à reconnaître aux dispositions d'une directive non transposée une capacité à produire directement des effets de droit se heurte à plusieurs objections.

29. Le risque existe d'abord de méconnaître la spécificité des directives, justifiée par le souci de ménager aux États membres, tout en leur fixant des objectifs précis et contraignants, une marge d'appréciation dans l'exécution du droit communautaire. Même si les frontières séparant les types d'actes communautaires ne sont pas toujours clairement délimitées, en particulier lorsque les directives atteignent un degré de précision comparable à celui des règlements

11 — Arrêt du 9 mars 1978, *Simmenthal* (106/77, Rec. p. 629).

12 — Rappelons l'attendu de principe de l'arrêt du 5 février 1963, *Van Gend & Loos* (26/62, Rec. p. 1): «la Communauté constitue un nouvel ordre juridique de droit international au profit duquel les États ont limité, bien que dans des domaines restreints, leurs droits souverains, et dont les sujets sont non seulement les États membres mais également leurs ressortissants; partant, le droit communautaire, indépendant de la législation des États membres, de même qu'il crée des charges dans le chef des particuliers, est ainsi destiné à engendrer des droits qui entrent dans leur patrimoine juridique».

13 — Par exemple, arrêt *Van Gend & Loos*, précité, et arrêt du 15 juillet 1964, *Costa* (6/64, Rec. p. 1141).

14 — L'article 189, deuxième alinéa, du traité CE (devenu article 249, deuxième alinéa, CE), prévoit en effet que le règlement est directement applicable dans tout État membre.

15 — Arrêt du 6 octobre 1970, *Grad* (9/70, Rec. p. 825).

16 — Article 189, troisième alinéa, du traité.

ou lorsque ces derniers nécessitent, pour leur mise en œuvre, un certain nombre de mesures d'exécution dans le droit interne des États membres, la volonté des auteurs des traités et la typologie des actes établie à l'article 189 du traité obligent à un respect minimal de la distinction initiale¹⁷.

30. Celle-ci s'impose d'autant plus qu'elle reflète dans une large mesure la répartition des compétences entre les États membres et la Communauté, ce qui incite à ne pas ériger en principe l'assimilation des directives, actes de coopération législative, aux règlements, normes privilégiées dans les actions relevant de la compétence exclusive de la Communauté.

31. Permettre, en outre, au juge d'appliquer une directive non transposée reviendrait, à certains égards, à l'investir d'une fonction de nature législative, sa décision occupant l'espace initialement laissé aux autorités compétentes des États membres chargés de la transposition¹⁸.

17 — Vous estimez, par exemple, que la jurisprudence selon laquelle les particuliers sont en droit d'invoquer à l'encontre des entités étatiques certaines dispositions des directives ne saurait être étendue «... au domaine des rapports entre les particuliers [eux-mêmes, une telle situation revenant] à reconnaître à la Communauté le pouvoir d'édicter avec effet immédiat des obligations à la charge des particuliers alors qu'elle ne détient cette compétence que là où lui est attribué le pouvoir d'adopter des règlements» (arrêt du 14 juillet 1994, Faccini Dori, C-91/92, Rec. p. I-3325, point 24, souligné par nous).

18 — Sur cet aspect essentiel des rapports entre les directives non transposées et le principe de la séparation des pouvoirs, voir Edward, D., «Direct effect, the separation of powers and the judicial enforcement of obligations», dans *Scritti in onore di G. F. Mancini*, p. 423 et suiv.

32. Enfin, nous l'avons vu, vous avez précisé que «... une directive ne peut pas par elle-même créer d'obligations dans le chef d'un particulier et... ne peut donc pas être invoquée en tant que telle à l'encontre d'une telle personne», prohibant fermement ce qu'il est convenu d'appeler l'effet direct «horizontal» des directives¹⁹.

33. Confrontée au même dilemme que celui que connaissent les juges nationaux, qui les contraint à devoir opérer un choix entre la légalité formelle, dictée par la nomenclature des actes communautaires, et le souci pragmatique d'assurer l'effectivité de la norme communautaire, votre Cour a recherché un équilibre entre les deux branches de l'alternative. Elle a admis que, dans certaines hypothèses précisément identifiables, il était possible de reconnaître que certaines dispositions d'une directive produisent un effet direct en droit interne.

34. La reconnaissance de l'effet direct des directives a d'abord été exclusivement fondée sur l'effet contraignant conféré à la directive par l'article 189 du traité, qui ne permet pas «... d'exclure en principe que l'obligation qu'elle impose puisse être invoquée par les personnes concernées»²⁰, et sur son effet utile, qui «... se trouverait

19 — Arrêt du 26 février 1986, Marshall (152/84, Rec. p. 723, point 48). Voir note n° 17 des présentes conclusions.

20 — Arrêt du 4 décembre 1974, Van Duyn (41/74, Rec. p. 1337, point 12). Cet arrêt reprend d'ailleurs le motif figurant déjà, au sujet d'une décision communautaire, dans l'arrêt Grad, précité, selon lequel: «si, en vertu des dispositions de l'article 189, les règlements sont directement applicables et, par conséquent, par leur nature, susceptibles de produire des effets directs, il n'en résulte pas que d'autres catégories d'actes visés par cet article ne peuvent jamais produire d'effets analogues» (point 5). La portée de cet attendu est claire: le principe d'effet direct n'est pas réservé à une catégorie donnée d'acte.

affaibli si les justiciables étaient empêchés de s'en prévaloir en justice et les juridictions nationales empêchées de la prendre en considération en tant qu'élément du droit communautaire »²¹.

35. Le comportement de l'État membre défaillant s'est ensuite révélé être le principal fondement de cet effet dérogatoire des directives. Vous avez ainsi considéré que «... l'État membre qui n'a pas pris, dans les délais, les mesures d'exécution imposées par la directive, ne peut opposer aux particuliers le non-accomplissement, par lui-même, des obligations qu'elle comporte »²².

36. Ainsi circonscrite aux litiges de type «vertical», c'est-à-dire opposant un particulier à une autorité publique, l'aptitude des directives à produire un effet direct ne trouve plus seulement sa justification fondamentale dans leur nature de norme de droit positif, dont la vocation reste de modifier l'ordonnement juridique; elle s'explique aussi par le fait que la mission de transposer les directives, qui revient aux États membres, dans le but de leur donner leur statut de norme juridique complète, leur interdit d'invoquer à leur profit un état d'inachèvement dont ils sont eux-mêmes la cause.

37. Encore faut-il, pour que les dispositions d'une directive produisent des effets en l'absence de texte de transposition en droit interne, que soient remplies certaines conditions attestant qu'elles ont la capacité à être intégrées de plein droit à la réglementation nationale, et donc appliquées sans intermédiaire. Une norme incomplète, comme l'est, par hypothèse, la directive, est a priori immobilisée en l'absence de norme de transposition sauf, précisément, si les caractéristiques de son contenu se prêtent à une application directe pure et simple.

38. Il en est ainsi lorsque l'obligation qu'elle comporte est suffisamment précise et inconditionnelle²³. Ces exigences sont purement techniques, en ce sens qu'elles sont dictées par la fonction même de juger, qui suppose qu'une règle de droit est d'autant plus aisée à appliquer qu'il n'existe pas de doute sur son contenu et est ainsi apte à engendrer par elle-même des effets de droit²⁴. Elles délimitent également le champ de la compétence du juge, en désignant les normes qu'il peut appliquer sans excéder ses pouvoirs²⁵.

39. L'exigence d'inconditionnalité, qui est la moins facile à cerner des deux conditions, procède de l'idée que, pour produire un effet direct, la disposition invoquée d'une directive non transposée ne doit être

21 — Arrêt Van Duyn, précité, point 12.

22 — Arrêt du 5 avril 1979, Ratti (148/78, Rec. p. 1629, point 22). À l'inverse, le droit reconnu aux justiciables d'invoquer en justice une directive à l'encontre d'un État membre défaillant constitue, selon votre Cour, une «garantie minimale», découlant du caractère contraignant des directives (arrêt du 6 mai 1980, Commission/ Belgique, 102/79, Rec. p. 1473, point 12).

23 — Voir, par exemple, l'arrêt Ratti, précité, et l'arrêt du 19 janvier 1982, Becker (8/81, Rec. p. 53).

24 — Galmot, Y., et Bonichot, J.-C., «La Cour de justice des Communautés européennes et la transposition des directives en droit national», *Revue française de droit administratif*, 4(1), janvier-février 1988, p. 16.

25 — Van Raepenbusch, S., *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, 2^e éd., De Boeck Université, p. 355.

subordonnée, notamment, «... à l'intervention d'aucun acte soit des institutions de la Communauté, soit des États membres»²⁶. Plus précisément, les mesures de transposition ou, sur le plan communautaire, d'application qui peuvent être nécessaires ne s'opposent pas à la reconnaissance de l'effet direct de la directive lorsque la marge d'appréciation de l'autorité chargée de la mettre en œuvre est nulle ou même simplement réduite²⁷.

40. Au contraire, le caractère conditionnel comme l'imprécision d'une directive interdit au juge d'en faire application tant qu'elle n'a pas fait l'objet d'une transposition en droit interne. Ainsi a-t-on pu écrire que «Quand un État n'a pas mis en œuvre une directive 'conditionnelle', il est certes en faute, mais l'effet direct ne peut jouer car personne ne sait quelle norme il faudrait appliquer»²⁸. Or, il n'appartient pas au juge de se substituer à l'État membre défaillant en élaborant à sa place la règle de droit manquante.

41. Toutefois, si votre Cour se réfère généralement à ces critères avant de se prononcer sur l'effet direct d'une directive, il n'en est pas toujours ainsi.

26 — Arrêt du 3 avril 1968, Molkerei-Zentrale (28/67, Rec. p. 211). D'autres conditions que l'adoption de mesures de mise en œuvre particulières peuvent être fixées par la directive, comme la condition de l'expiration du délai de transposition.

27 — Voir, pour un exemple de dispositions «... ne laissant pas de place pour des appréciations discrétionnaires», l'arrêt du 22 septembre 1983, Auer (271/82, Rec. p. 2727, point 16), et, pour un exemple de dispositions qui ne sont pas inconditionnelles, dans la mesure où «... les États membres disposent d'une grande marge d'appréciation...», l'arrêt du 25 février 1999, Carbonari e.a. (C-131/97, Rec. p. I-1103, point 46).

28 — Galmot, Y., et Bonichot, J.-C., précité, p. 16.

42. Alors qu'elle était précisément interrogée sur l'effet direct d'une directive, il est arrivé que votre Cour, après avoir rappelé l'effet contraignant qui s'attache aux directives et la nécessité de préserver leur effet utile, *délaisse la double exigence de précision et d'inconditionnalité pour ne s'intéresser qu'à la marge d'appréciation dont disposent les États membres en vertu de cette directive*²⁹. Au lieu de procéder à une analyse du contenu des dispositions en cause pour constater ou dénier leur applicabilité, vous avez appelé le juge national à «... vérifier si, dans les limites de la faculté qui lui est réservée quant à la forme et aux moyens pour la mise en œuvre de la directive, le législateur national est resté dans les limites de la marge d'appréciation tracée par la directive»³⁰.

43. Cette nuance apportée à votre jurisprudence traditionnelle tire son origine de l'arrêt du 1^{er} février 1977, Verbond van Nederlandse Ondernemingen³¹. Cet arrêt a été rendu à l'occasion d'un litige né de la contestation d'une décision de l'administration fiscale. L'une des questions posées portait sur l'interprétation de l'article 11 de la deuxième directive TVA³², relatif au droit à déduction de la TVA facturée à un assujetti pour les biens qui lui sont livrés. Vous situant d'emblée sur le terrain de l'effet direct, du point de vue tant de son

29 — Arrêt du 16 septembre 1999, WWF e.a. (C-435/97, Rec. p. I-5613, point 69).

30 — Ibidem, point 69, et arrêt du 24 octobre 1996, Kraaijeveld e.a. (C-72/95, Rec. p. I-5403, point 56).

31 — 51/76, Rec. p. 113.

32 — Deuxième directive 67/228/CEE du Conseil, du 11 avril 1967, en matière d'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires — Structure et modalités d'application du système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO 1967, 71, p. 1303).

principe, en ce qui concerne les directives³³, que des modalités de sa reconnaissance³⁴, vous avez cependant opté pour un contrôle par le juge de renvoi de la légalité de la mesure nationale litigieuse au regard de la marge d'appréciation réservée aux États membres par la directive.

44. L'arrêt *Verbond van Nederlandse Ondernemingen*, précité, présente toutefois une particularité en ce qu'il combine les deux raisonnements existant en la matière. D'une part, votre Cour a constaté le caractère explicite et précis du principe de déduction en cause, énoncé à l'article 11, paragraphe 1, de la deuxième directive 67/228. D'autre part, soulignant que celui-ci est soumis à certaines dérogations et exceptions que les États membres ont la faculté de déterminer et que l'exercice de ces facultés relève de la discrétion des autorités nationales, elle a considéré qu'il incombe à la juridiction nationale saisie du litige de constater si la mesure nationale litigieuse se situe en dehors de la marge d'appréciation des États membres.

45. Ainsi, la jurisprudence relative au contrôle du respect de la marge d'appréciation des États membres est-elle encore, dans cet arrêt, subsidiaire à celle portant sur l'appréciation de l'effet direct de la directive invoquée et ne trouve à s'appliquer que dans l'hypothèse où le pouvoir de transposition dévolu aux États membres leur réserve une véritable possibilité de choix dans l'application de celle-ci.

33 — Arrêt *Verbond van Nederlandse Ondernemingen*, précité, point 21.

34 — *Ibidem*, points 25 à 28, relatifs aux exigences de précision et d'inconditionnalité de la directive en cause.

46. Une telle démarche ne se distingue pas fondamentalement de celle suivie dans la plupart des arrêts qui ont fait suite à l'arrêt *Verbond van Nederlandse Ondernemingen*, précité³⁵. Dans un cas comme dans l'autre, en effet, la question de savoir si la constatation préalable de l'existence d'un effet direct attaché à la directive doit être opérée appelle une réponse affirmative.

47. Sous un tel régime, la question posée par le Tribunal de Luxembourg devrait recevoir une réponse axée sur la démonstration préalable de l'effet direct de la directive. Dans l'affaire *Linster e.a.*, en effet, le juge est, de la même manière, saisi d'un moyen contestant la légalité d'une décision dont il est prétendu qu'elle n'est pas conforme aux dispositions d'une directive. Dans la logique de l'arrêt *Verbond van Nederlandse Ondernemingen*, précité, le juge de renvoi serait tenu de vérifier si les dispositions pertinentes de la directive sont inconditionnelles et suffisamment précises pour recevoir application en l'espèce, à défaut de quoi il devrait procéder à un contrôle de l'exercice par les États membres de leur pouvoir d'appréciation.

48. La même conclusion peut être tirée de l'arrêt *Kraaijeveld e.a.*, précité, dont le cadre juridique, à savoir la directive 85/337, est identique à celui dont se prévalent les consorts *Linster*. Saisis de la question de l'effet direct de certaines dispositions de la directive, vous avez tout d'abord relevé le caractère conditionnel de ces dispositions, soulignant le fait que les États membres bénéficient d'un certain pouvoir d'appréciation, en ce qu'ils «... peuvent notamment spécifier certains types

35 — Voir note n° 23 des présentes conclusions.

de projets à soumettre à une évaluation ou fixer des critères et/ou des seuils à retenir pour pouvoir déterminer quels projets doivent faire l'objet d'une évaluation»³⁶. Vous avez ensuite précisé que cette marge d'appréciation «... trouve ses limites dans l'obligation... de soumettre à une étude d'incidences les projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement...»³⁷. Enfin, vous avez rappelé le pouvoir de contrôle par le juge national de la marge d'appréciation laissée au législateur national³⁸.

49. Nous l'avons dit, cette tendance incontestablement prédominante de votre jurisprudence à lier l'applicabilité des directives — ou leur invocabilité — à la reconnaissance de leur effet direct n'est toutefois pas unique.

50. Dans certains arrêts, anciens³⁹ ou plus récents⁴⁰, vous ne faites pas de l'examen

préalable de l'effet direct de la directive, au sens de la jurisprudence telle qu'elle résulte des arrêts Ratti ou Becker (ci-après la «jurisprudence Becker»), précitées, une condition nécessaire à son application⁴¹. L'analyse du contenu des dispositions invoquées à laquelle vous procédez traditionnellement, pour les déclarer, le cas échéant, suffisamment précises et inconditionnelles, n'est donc pas systématique. Dans ces quelques cas, le contrôle de l'exercice par l'État membre concerné de son pouvoir d'appréciation reste seul au centre de l'arrêt, comme si l'analyse des dispositions en cause était moins utile à leur application directe dans le droit interne que dans l'optique d'un examen formel des compétences réparties par la directive entre la Communauté et les États membres. En

36 — Point 48.

37 — Point 50.

38 — Point 56.

39 — Dans l'arrêt du 29 novembre 1978, *Delkvist* (21/78, Rec. p. 2327, points 12 à 22), votre Cour contrôle elle-même le respect par les États membres de la marge d'appréciation laissée aux États membres par la directive, avant d'en consacrer l'effet direct sur le seul fondement de l'effet contraignant des directives et de la nécessaire préservation de leur effet utile, sans opérer d'analyse du caractère précis et inconditionnel des dispositions invoquées.

40 — Dans l'affaire *WWF e.a.*, précitée, il n'est nullement fait référence à la double exigence de précision et d'inconditionnalité. Pourtant, la sixième question posée par le juge national visait à déterminer si l'article 4, paragraphe 2, conjointement avec l'article 2, paragraphe 1, de la directive 85/337 était d'effet direct. Cette question a été interprétée par votre Cour comme portant sur le point de savoir si, «... lorsque la marge d'appréciation conférée par ces dispositions est outrepassée par les autorités législatives ou administratives d'un État membre, les particuliers peuvent les invoquer devant la juridiction d'un État membre à l'encontre des autorités nationales et obtenir ainsi de ces dernières que les règles ou mesures nationales incompatibles avec ces dispositions soient écartées» (point 68, souligné par nous). A cette question ainsi reformulée, vous avez répondu par l'affirmative, sans toutefois vous prononcer sur le respect par l'État membre concerné de sa propre compétence, laissant ce soin au juge de renvoi (point 71).

41 — Indiquons d'ailleurs que c'est précisément un arrêt de ce type, l'arrêt du 7 mai 1991, *Nakajima/Conseil* (C-69/89, Rec. p. I-2069), qui a alimenté le doute du juge de renvoi sur une éventuelle faculté de vérifier la conformité d'un acte interne avec une directive, indépendamment de son effet direct (demande de décision préjudicielle, p. 12). Dans cette affaire, avait été mise en cause la validité d'un règlement communautaire dont il était prétendu qu'il ne pouvait s'appliquer, du fait de sa contrariété avec un accord international mettant en œuvre des dispositions de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce. La requérante a été admise à contester la légalité du règlement sans qu'il soit nécessaire de s'interroger sur l'effet direct de la norme invoquée. Il est vrai que cet arrêt ne rend pas compte de l'orientation générale de votre jurisprudence dans le domaine des accords internationaux conclus par la Communauté. Suivant les critères définis dans l'arrêt du 5 octobre 1994, *Allemagne/Conseil* (C-280/93, Rec. p. I-4973), vous avez en effet rappelé l'exigence de la constatation préalable de l'effet direct en soulignant qu'il résulte des particularités de l'accord général que les règles qu'il édicte sont dépourvues de caractère inconditionnel et s'opposent à la reconnaissance de leur caractère de règles immédiatement applicables dans les ordres juridiques internes des parties contractantes. Mais des limites ont été posées à ce principe. En l'absence d'effet direct découlant de l'accord lui-même, votre Cour s'est reconnue compétente pour contrôler la légalité de l'acte communautaire en cause «... dans l'hypothèse où la Communauté a entendu donner exécution à une obligation particulière assumée dans le cadre du GATT ou dans celle où l'acte communautaire renvoie expressément à des dispositions précises de l'accord général...» (point 111). Sans doute faut-il déduire de cette réserve que, lorsqu'un acte communautaire est adopté en application d'un accord international ou, plus simplement, lorsqu'il vise un tel accord, ce dernier devient invocable aux fins de contrôle de la légalité d'une norme communautaire, bien qu'il soit dépourvu d'effet direct.

d'autres termes, ces arrêts semblent être plus redevables à l'égard du principe de primauté qu'à l'égard du principe d'effet direct.

51. Indépendamment de leur filiation respective, relevons qu'il n'apparaît pas que la détermination préalable d'un tel effet aurait été, pour chacun d'eux, nécessaire à la solution du litige. C'est que l'on peut se demander, plus généralement, si l'examen de l'effet direct d'une directive est systématiquement utile pour résoudre tout contentieux mettant en présence une directive non transposée et une norme de droit interne contraire.

Effet direct des directives non transposées et appréciation de la légalité d'une norme de droit national

52. En l'espèce, saisi d'une question mettant en cause la légalité du règlement grand-ducal de 1996, le Tribunal d'arrondissement de Luxembourg peut s'engager dans deux directions. La première le conduirait à vérifier si les articles 5, paragraphe 1 et 6, paragraphe 2, de la directive 85/337, relatifs à la mise à disposition du public concerné des informations relatives au projet d'ouvrage et à la prise en compte de l'avis exprimé par les destinataires de cette information, ont un effet direct parce que leur contenu est précis et inconditionnel.

53. Dans cette hypothèse, il serait en droit d'appliquer la directive aux fins poursuivies. Dans l'autre cas, la juridiction nationale pourrait directement — et seulement — vérifier si, par la décision contestée, le grand-duché de Luxembourg est resté dans les limites de sa marge d'appréciation. Il ferait alors application de la directive sans s'assurer de son effet direct, au sens de la jurisprudence Becker.

54. Le choix entre ces deux solutions doit être opéré à partir de considérations tenant au respect, à la fois, des exigences d'effectivité du droit communautaire et des normes et compétences instituées par ce droit.

55. En tout état de cause, une directive non transposée ne saurait produire des effets de droit, au même titre qu'un règlement communautaire, si, par son contenu, elle ne se prête à aucune application sans interposition de norme. Cela ne signifie pas que les dispositions invoquées doivent présenter les mêmes caractéristiques, quel que soit l'usage qui en est fait, pour être utilement appliquées par le juge national aux fins de la résolution d'un litige.

56. C'est donc, nous semble-t-il, la nature de la procédure nationale engagée par le justiciable qui peut déterminer, par sa finalité, l'usage qui sera fait des dispositions de la directive en cause.

57. Les prétentions formulées par les parties ont, en effet, une incidence sur la façon dont le juge sollicitera la norme communautaire pour lui faire produire un effet utile. Pour reprendre une distinction parfois utilisée, nous pensons que l'on ne pose pas les mêmes exigences, à l'égard d'une directive, selon que celle-ci est invoquée à des fins « d'exclusion » ou « de substitution »⁴².

58. Avant de revenir sur « l'invocabilité d'exclusion » arrêtons-nous quelques instants sur le sens de la notion d'« invocabilité de substitution » et sa portée dans votre jurisprudence. Celle-ci désigne la faculté pour une partie de se prévaloir d'une directive, devant le juge national, en lieu et place d'un texte national inexistant ou non conforme à la directive, afin d'obtenir le bénéfice d'un droit institué par cette dernière⁴³. Les dispositions en cause doivent ainsi être « ... de nature à définir des droits que les particuliers sont en mesure de faire valoir à l'égard de l'État »⁴⁴. On sait que cette invocabilité est étroitement subordonnée à des conditions de précision et d'inconditionnalité de la norme communautaire applicable. Les dispositions d'une directive non transposée qui visent à créer des droits dans le patrimoine juridique des particuliers n'ont, en conséquence, pas rang de norme de droit positif dans l'ordre juridique interne, au sens où peuvent l'avoir les règles de droit de l'État en cause,

lorsqu'elles ne sont pas, à proprement parler, d'effet direct.

59. Votre Cour en a d'ailleurs tiré un certain nombre de conséquences, dans des arrêts figurant parmi les plus innovateurs de sa jurisprudence, lorsque, ces conditions n'étant pas réunies, la question restait posée de savoir par quels moyens il serait possible d'assurer la prévalence de la règle de droit communautaire énoncée au moyen d'une directive. En l'absence d'effet direct et à défaut de l'« invocabilité de substitution » qui pourrait en résulter, vous avez permis au juge national de tirer certaines conséquences de droit des directives non transposées, amorçant un processus de dissociation entre le principe d'effet direct et d'autres types d'invocabilité.

60. Ainsi, dans l'arrêt Von Colson et Kamann⁴⁵, avez-vous dégagé le principe dit de « l'interprétation conforme ». S'agissant de la nature des sanctions d'une discrimination fondée sur le sexe, vous avez considéré qu'aucune obligation inconditionnelle et suffisamment précise n'était prévue par la directive 76/207/CEE⁴⁶, celle-ci laissant « ... aux États membres... la liberté de choisir parmi les différentes solutions propres à réaliser son objet... »⁴⁷. Après avoir précisé ce qui vous apparaissait comme caractérisant les exigences du droit

42 — Voir, notamment, Galmot, Y., et Bonichot, J.-C., précité; Isaac, G., *Droit communautaire général*, Masson, 1994; Dal Farra, T., « L'invocabilité des directives communautaires devant le juge national de la légalité », *RTD eur.*, 28 (4), octobre-décembre 1992, p. 631; Manin, P., « De l'utilisation des directives communautaires par les personnes physiques ou morales », *AJDA*, 20 avril 1994, p. 259; Simon, D., *La directive européenne*, Dalloz, 1997; *Le système juridique communautaire*, 2^e éd., PUF, 1998.

43 — Galmot, Y., et Bonichot, J.-C., précité, p. 10, et Manin, P., précité, p. 260.

44 — Arrêt Becker, précité, point 25.

45 — Arrêt du 10 avril 1984 (14/83, Rec. p. 1891). Voir, également, l'arrêt du 20 mai 1976, *Mazzalai* (111/75, Rec. p. 657).

46 — Directive du Conseil, du 9 février 1976, relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne l'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelles, et les conditions de travail (JO L 39, p. 40).

47 — Arrêt Von Colson et Kamann, précité, point 28.

communautaire en la matière, à savoir, en cas de choix du versement d'une indemnité par l'employeur fautif, l'adéquation de son montant par rapport aux préjudices subis, vous avez cependant ajouté qu'il appartenait «... à la juridiction nationale de donner à la loi prise pour l'application de la directive, dans toute la mesure où une marge d'appréciation lui est accordée par son droit national, une interprétation et une application conformes [à ces] exigences...»⁴⁸.

61. L'effectivité du droit communautaire exigeait à tout le moins que, compte tenu des limites tenant à la nature des directives, ainsi qu'au contenu des dispositions pertinentes de la directive en cause, une « invocabilité d'interprétation conforme »⁴⁹ soit reconnue aux parties s'estimant lésées par le défaut de transposition d'une directive leur attribuant des droits tout en laissant aux États membres une certaine marge d'appréciation.

62. Par votre arrêt *Francovich e.a.*⁵⁰, suivant une logique identique, vous avez consacré ce que l'on a qualifié d'« invocabilité de réparation ». A été reconnu le droit, au profit d'une partie lésée à la suite de l'absence de transposition d'une directive par un État membre, d'engager la responsabilité de cet État devant les juridictions nationales, lorsque la directive ne réunit pas les conditions prescrites pour produire un effet direct en droit interne.

48 — Ibidem.

49 — Voir, en particulier, Simon, D., *Le système juridique communautaire*, précité, p. 308 et suiv.

50 — Arrêt du 19 novembre 1991 (C-6/90 et C-9/90, Rec. p. I-5357).

Ainsi fut complété le dispositif destiné à pallier les conséquences négatives, en termes d'effectivité du droit communautaire, résultant de la méconnaissance, par un État membre, de son obligation de transposer une directive.

63. On constate que, lorsque l'effet direct d'une directive n'est pas caractérisé, votre jurisprudence tente de préserver la pleine efficacité des normes communautaires par d'autres moyens, inspirés autant par le souci d'atteindre cet objectif que de ne pas remettre en cause la nomenclature des actes de l'article 189 du traité.

64. En résumé, lorsque la procédure devant le juge national poursuit la reconnaissance d'un droit dans le chef de l'une des parties, lequel tirerait son origine d'une directive non transposée qui n'est pas susceptible de produire un effet direct en droit interne, il n'apparaît pas que cette « invocabilité de substitution » puisse déboucher sur une application de la directive⁵¹. Dans cette hypothèse, la partie concernée n'a d'autre solution que d'opter pour une solution qui lui permet de tirer les conséquences de sa primauté sur le droit interne sans pour autant lui garantir une pleine application du droit communautaire. Les deux types d'invocabilité visent à donner au justiciable les moyens de faire prévaloir, par des moyens et à des degrés divers, les disposi-

51 — Rappelons également que, même lorsque les conditions de l'effet direct sont réunies, l'« invocabilité de substitution » n'est pas admise en toutes circonstances, les directives non transposées n'étant pas susceptibles de produire un effet direct « horizontal » : dans l'arrêt *Faccini Dori*, précité, les articles en cause de la directive ont été jugés inconditionnels et suffisamment précis, mais, comme nous l'avons vu, le droit n'a pas été reconnu à un particulier d'invoquer ce type de dispositions à l'encontre d'un autre particulier.

tions pertinentes de la directive, soit en orientant l'interprétation de son droit interne, soit en fondant sur cette base une action en réparation.

65. On a pu ainsi parler de «justiciabilité minimale» lorsque la «justiciabilité renforcée» que constitue la reconnaissance de l'effet direct ne peut jouer⁵².

66. Ces arrêts appartiennent cependant à la même catégorie, car ils tirent leur origine d'actions engagées par des parties *invoquant directement les droits institués à leur profit par une directive*. Les solutions dégagées par votre jurisprudence à cet égard découlent de l'impossibilité de faire jouer l'effet direct constatée après une analyse précise du contenu des dispositions en cause.

67. Il nous semble qu'un litige tel que celui soumis au juge de renvoi, parce qu'il est d'une autre nature, appelle une autre solution. Dans le cadre de la procédure engagée devant lui, les parties entendent en effet *contester la norme qu'on prétend leur appliquer*, en invoquant la directive 85/337 à l'appui de leur prétention, plutôt que d'en demander l'application directe. La procédure au principal répond à une logique d'«invocabilité d'exclusion».

68. En d'autres termes, il s'agit moins pour les consorts Linster de se prévaloir d'un droit «subjectif», dont ils sollicitent la mise en œuvre, que de réclamer au juge national un contrôle de conformité du droit interne avec le droit communautaire applicable, susceptible de déboucher sur l'invalidation de la règle nationale.

Rappelons à cet égard que, dans l'arrêt *Verbond van Nederlandse Ondernemingen*, précité, comme dans ceux qui s'y réfèrent, il est indiqué que «... le justiciable invoque une disposition d'une directive devant la juridiction nationale dans le but de faire vérifier par celle-ci si les autorités nationales compétentes... sont restées dans les limites d'appréciation tracées par la directive»⁵³.

69. Dans ce contexte, on peut se demander si le contrôle de l'effet direct de la directive invoquée trouve encore une justification, comme dans le cas où une partie chercherait à substituer la norme communautaire à la norme nationale.

70. Certes, il ne résulte pas clairement de votre jurisprudence de distinction comparable dont on pourrait tirer, s'agissant de l'obligation pour le juge d'examiner le contenu de la directive, l'existence de deux régimes différents. Au contraire, le motif qui, dans la plupart de vos arrêts, énonce la double condition à laquelle vous subordon-

52 — Simon, D., *Le système juridique communautaire*, précité, p. 308 et suiv.

53 — Point 24.

nez la reconnaissance de l'effet direct, fait du respect de ces exigences un préalable à l'invocabilité des dispositions, non seulement en tant qu'elles sont de nature à définir des droits au profit des particuliers, *mais aussi lorsqu'elles visent à contester «... toute disposition nationale non conforme à la directive...»*⁵⁴.

71. Un «découplage» entre l'effet direct et l'invocabilité, du type de celui pratiqué lorsque la voie de l'interprétation conforme ou de la réparation reste la seule possible à défaut d'un tel effet, présenterait pourtant des avantages.

72. Les raisons qui justifient l'appréciation préalable de l'effet direct, nous l'avons vu, tiennent principalement à la nature particulière de la directive, dont la vocation n'est pas, au premier chef, d'être directement intégrée dans le droit des États membres. En complétant par une interprétation créatrice une directive, afin de trancher le litige qui lui est déféré, le juge se substitue au législateur⁵⁵.

73. Ces contraintes inhérentes à la mission qui lui est confiée ne sont pas les mêmes lorsqu'il est appelé à apprécier la validité d'une norme de droit interne à la règle communautaire applicable. Dans un tel contentieux, à la fois «vertical» et «objec-

tif», où les moyens invoqués par une partie contre un organisme public ne sont pas directement destinés à obtenir la reconnaissance d'un droit propre, la question de l'effet direct tend à s'effacer devant celle de la primauté. Le problème de l'intégration de la règle de droit communautaire au droit national reste au niveau de la confrontation des normes entre elles et n'atteint pas celui de leur application aux sujets de droit.

74. Dans cette optique de contrôle de la compatibilité d'une norme subordonnée, la nécessité de s'assurer de la précision de la directive est moins grande, le juge restant d'ailleurs en droit de l'interpréter, le cas échéant, après avoir saisi la Cour d'une demande de décision préjudicielle⁵⁶. Surtout, lorsque ce dernier se trouve confronté à une disposition laissant aux États membres une réelle marge d'appréciation, il entre dans sa mission, compte tenu de l'objectif recherché par la partie lésée, de vérifier si l'entité publique dont la décision est en cause est restée dans les limites de la faculté qui lui était laissée par la directive.

75. La question du pouvoir d'appréciation de l'État membre, qui constitue l'une des

54 — Arrêt Becker, précité, point 25, souligné par nous.

55 — Voir, cependant, en faveur d'un abandon pur et simple de la théorie de l'effet direct, Manin, P., «L'invocabilité des directives: quelques interrogations», *Revue trimestrielle de droit européen*, 26 (4), octobre-décembre 1990, p. 669.

56 — Citons, à cet égard, la position du Conseil d'État français, qui, dans l'exercice de son pouvoir de contrôle de la légalité des actes administratifs, examine la compatibilité avec les objectifs d'une directive communautaire de tels actes ainsi d'ailleurs que des lois en vertu desquelles ceux-ci ont été adoptés, et, le cas échéant, en tire les conséquences sur le plan de la légalité (CE, 5 février 1997, Elahi, req. n° 161639, et CE, 6 février 1998, M. Tete, Association de sauvegarde de l'Ouest lyonnais, req. n°s 138777, 147424 et 147425). Voir, également, les arrêts du 28 février 1992, dans lequel le Conseil d'État, siégeant en Assemblée, a écarté l'application d'une loi incompatible avec une directive sans procéder à l'examen de son éventuel effet direct (CE, SA Rothmans International France et SA Philip Morris France, req. n°s 56776 et 56777, et Sté Arizona Tobacco Products et SA Philip Morris France, req. n° 87753, *AJDA*, 20 mars 1992, p. 210 et suiv.).

conditions de l'admission de l'effet direct, est dans ce cas, en quelque sorte, l'objet même de la procédure sur lequel la juridiction doit statuer.

76. Les arrêts *Verbond van Nederlandse Ondernemingen, Kraaijeveld e.a., Delkvist ou WWF e.a.*, précités, nous donnent des exemples de procédures dans lesquelles les directives sont invoquées à cette fin bien que, en l'espèce, le contrôle préalable de l'effet direct de la directive en cause ne soit pas toujours évité.

77. Même si la frontière entre l'objectif d'exclusion et l'objectif de substitution que l'on assigne à une procédure juridictionnelle n'est pas toujours aisée à définir, celle-ci est loin d'être théorique. Elle délimite deux domaines généralement bien distincts.

78. La présente affaire n'est pas sans intérêt à cet égard. Les consorts Linster ont invité le juge saisi à procéder à un contrôle incident de la légalité d'un règlement grand-ducal. Qu'elle ait été choisie ou imposée par les circonstances ou les caractéristiques du droit national applicable en la matière, c'est la voie de «l'exclusion» de la norme nationale qui a donc été retenue. Le règlement litigieux est contesté au motif

qu'il ne serait pas conforme aux dispositions de la directive 85/337 relatives à l'information et à la consultation de la population concernée. Il est possible d'imaginer que la contestation de la procédure d'expropriation ait revêtu la forme d'une demande visant à ce que soit prononcée une injonction de procéder à ces mesures d'information et de consultation. On comprendrait que, dans l'hypothèse d'une procédure fondée sur une prétention à la «substitution» d'un droit prévu par la directive, les exigences fixées pour l'application de la norme communautaire ne soient pas tout à fait identiques.

79. Les conséquences de l'admission d'une telle demande seraient, en effet, que les dispositions de la directive bénéficieraient ipso facto de la qualité de norme de droit interne, au même titre que les autres règles de droit applicables sur le territoire national. Nous avons vu pourquoi une assimilation de ce type, génératrice de la reconnaissance d'un droit «subjectif», devait être subordonnée à certaines exigences essentielles.

80. Au contraire, quoique fondé sur la même norme, le moyen invoqué par les consorts Linster en fait un autre usage, déterminé par la finalité purement formelle, d'un point de vue juridique, de leurs prétentions. Dans cette perspective, le contenu de la règle importe moins que s'il

devait en être fait une application concrète au bénéfice d'un sujet de droit⁵⁷.

81. Nous estimons, en conséquence, qu'il n'y a pas lieu de procéder à un examen préalable de l'effet direct des dispositions invoquées, du moins au sens où l'on entend la notion d'« effet direct »⁵⁸.

82. Il doit ainsi être possible de faire usage des droits contenus dans une directive non

57 — Dans une analyse de l'arrêt Kraaijeveld e.a., précité, relatif à l'interprétation de la directive 85/337, l'attendu traditionnellement repris dans les arrêts qui traitent de l'exercice par les États membres de leur marge d'appréciation a été commenté de la manière suivante: « Individuals cannot be excluded, as a matter of principle, from invoking that obligation (as opposed to a subjective right of their own) before the courts, nor can the courts be prevented from taking it into account, in order to ensure that the national authorities keep within the limits of their discretion » (Edward, D., précité, p. 441). L'accent est ainsi mis sur l'approche objective du litige, qui permet au justiciable de se prévaloir d'une directive à d'autres fins qu'à son profit exclusif et immédiat. Il s'agissait, dans cette affaire, d'un recours préjudiciel issu d'une procédure nationale de recours en annulation d'une décision d'approbation d'un plan d'occupation des sols, engagée par un opérateur économique, Kraaijeveld, dont l'activité consistait à accomplir des travaux relatifs aux voies d'eaux. Or, selon le nouveau plan, le cours d'eau auquel Kraaijeveld avait accès risquait de ne plus communiquer avec les voies navigables. Aucune évaluation des incidences sur l'environnement (EIA) n'avait été effectuée. Se référant aux droits de Kraaijeveld, l'auteur ajoute que «... the individual has a procedural right, so the case remains an example of 'individual rights' and therefore of 'direct effect' in the classical sense. On the other hand, the Court's judgment gave Kraaijeveld no immediate right to require an EIA to be carried out before construction of the dyke could begin. At the end of the day, having gone through all the proper procedures, all discretions having been correctly exercised, Kraaijeveld might still find themselves cut off from the navigable waterways. The right recognized was not to secure any positive remedy or to have a particular result achieved, but rather the right to call for judicial review... » (ibidem, p. 441 et 442, la dernière phrase est soulignée par nous).

58 — Il est, en effet, difficile de prétendre que l'application d'une directive aux fins d'« exclusion » d'un acte de droit interne ne consiste pas, d'une certaine manière, à tirer de cette directive un certain effet. Ce qui est en cause, en l'espèce, c'est la capacité de la directive non transposée à créer un droit complet dans le patrimoine juridique des particuliers, et pas seulement un effet direct « partiel » (Jadot, B., « Le justiciable et l'inexécution, en droit belge, des directives européennes en matière d'environnement », Amén. 1987, p. 38, cité dans Pâques, M., précité) ou « relatif ». Voir, sur cette question, sur l'incertitude actuelle de la terminologie et sur la distinction faite en Allemagne entre l'effet direct « objectif » et l'effet direct « subjectif », Edward, D., précité, p. 442 et 443.

transposée, indépendamment de leur formulation, dès lors qu'ils sont invoqués à des fins de contrôle de la légalité des normes de droit interne.

83. Cette solution présente plusieurs avantages.

84. Respectueuse des dispositions de l'article 189 du traité, elle préserve les droits des particuliers tout en réduisant les atteintes à l'effectivité du droit communautaire qui résultent du comportement des États.

85. Les justiciables ont un intérêt à obtenir des autorités le respect des normes communautaires qui s'imposent à elles au même titre que les règles de droit national. La violation par un État membre de ses obligations est traditionnellement sanctionnée par la voie du recours en manquement. On sait cependant que, entre le moment où la Commission a connaissance d'un manquement et celui où la Cour rend son arrêt, plusieurs années peuvent s'écouler. En outre, aux termes d'une jurisprudence constante, la Commission n'est pas tenue d'engager une procédure en manquement si elle ne le juge pas nécessaire. Elle dispose au contraire d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire excluant le droit pour les particuliers d'exiger de cette institution qu'elle prenne position dans un sens déterminé⁵⁹. Il peut donc être justifié de recon-

59 — Arrêt du 14 février 1989, Star Fruit (247/87, Rec. p. 291, points 10 à 12). Voir également ordonnance du Tribunal de première instance du 5 mai 1999, Gluiber (T-190/98, non publié au Recueil, point 13).

naître aux particuliers le droit de s'adresser aux juridictions nationales pour obtenir que soit assuré le respect de la hiérarchie des normes lorsque, en raison du défaut de transposition d'une directive, il y est porté atteinte⁶⁰.

86. Par là même se trouve renforcée l'exigence d'un respect plus strict du droit communautaire, dont la primauté peut ainsi bénéficier d'un soutien de la part des particuliers. Ceux-ci sont en effet directement intéressés, par le truchement de leurs intérêts propres, au respect de la légalité.

87. Vous avez depuis longtemps précisé les conséquences de l'applicabilité directe d'une disposition du droit communautaire en cas d'incompatibilité avec la législation d'un État membre. En effet, tout juge national, saisi dans le cadre de sa compétence, a l'obligation d'appliquer intégralement le droit communautaire et de protéger les droits que celui-ci confère aux particuliers, en laissant inappliquée toute disposition éventuellement contraire de la loi nationale⁶¹.

S'agissant des directives, une reconnaissance de leur statut de norme de droit positif, indépendamment de leur capacité à

engendrer directement des droits chez les particuliers, parachèverait cette tendance.

88. Ajoutons que, si l'on admet que les exigences préalables à la reconnaissance de l'effet direct répondent, en définitive, à des considérations fonctionnelles, il est naturel de pouvoir s'en dispenser lorsque la procédure en cause n'implique pas les dispositions déployées, à cet instant, la plénitude de leurs effets. L'invocabilité d'une norme varie avec le type d'application demandée au juge national⁶². En définitive, «le droit communautaire est applicable par le juge national aussitôt qu'il remplit les conditions suffisantes pour faire l'objet de l'utilisation judiciaire spécifique qui est sollicitée»⁶³.

89. Nous vous proposons, en conséquence, de répondre aux deux premières questions que l'article 189 du traité doit être interprété en ce sens que le juge national saisi d'un litige impliquant l'examen de la conformité d'une norme de droit interne avec une directive non transposée dans le

62 — Isaac, G., précité, p. 169. L'auteur explique que, «Lorsque le juge est sollicité d'appliquer le droit communautaire lui-même, à défaut, voire à la place du droit national, on comprend que le texte invoqué doit être en tout point inconditionnel et suffisamment précis pour se prêter à cette application/substitution. En revanche, pour servir à un contrôle de compatibilité, une disposition communautaire peut être invoquée même si elle laisse aux autorités nationales une marge d'appréciation...».

63 — Ibidem. Voir l'arrêt du 7 juillet 1981, Rewe (158/80, Rec. p. 1805), aux termes duquel «... l'effet contraignant de la directive implique qu'une autorité nationale ne peut opposer à un particulier une disposition législative ou administrative nationale qui ne serait pas conforme à une disposition de la directive qui aurait toutes les caractéristiques nécessaires pour pouvoir être appliquée par le juge» (point 41), ce qui ne nécessite pas que soient observées les conditions de précision et d'inconditionnalité, mais suppose l'aptitude de la règle en cause à être appliquée telle quelle, le cas échéant, après interprétation par le juge, dans les limites de sa compétence.

60 — Dans ce cas, le caractère «objectif» de la procédure dispense de l'examen des conditions de l'effet direct, comme cela a été jugé, au sujet d'un recours en manquement, dans l'arrêt du 11 août 1993, Commission/Allemagne (C-431/92, Rec. p. I-2189, point 26).

61 — Arrêt Simmenthal, précité, point 21.

délai prescrit n'est pas tenu, pour se prononcer sur ce point, de vérifier au préalable si les dispositions invoquées de la directive sont suffisamment précises et inconditionnelles.

90. Compte tenu de la réponse proposée, il n'est pas nécessaire de se prononcer sur la question de savoir si le juge national est tenu de vous saisir d'une demande de décision préjudicielle, afin de déterminer si les articles en cause de la directive 85/337 présentent un caractère suffisamment précis et inconditionnel et, dans cette hypothèse, si ces dispositions répondent à ces caractéristiques.

V — Sur la troisième et la cinquième question

91. Appelé à faire application de la directive 85/337, le Tribunal de Luxembourg demande, en substance, si la notion de «projets... adoptés en détail par un acte législatif national spécifique», figurant à l'article 1^{er}, paragraphe 5, de la directive 85/337, doit être interprétée de manière autonome ou selon le droit national.

92. Aucune des parties intervenantes ne conteste la nécessité de donner à cette expression un sens qui en garantisse l'application uniforme sur l'ensemble du territoire communautaire.

93. C'est aussi ce qui résulte de votre jurisprudence constante puisque, selon votre Cour, «l'ordre juridique communautaire n'entend pas, en effet en principe définir ses qualifications en s'inspirant d'un ordre juridique national, ou de plusieurs d'entre eux sans précision expresse»⁶⁴.

94. Ce principe ne vaut pas seulement pour les dispositions du traité ou les règlements, mais s'applique aussi aux directives. L'interprétation d'un terme utilisé dans une disposition d'une directive «... qui ne renvoie pas au droit des États membres pour déterminer son sens et sa portée... ne saurait être laissée à la discrétion de chaque État membre»⁶⁵. Or, la directive ne fait au droit des États membres aucune référence qui plaiderait en faveur d'interprétations différentes selon les législations nationales.

95. L'application uniforme du droit communautaire comme celle du principe d'égalité imposent cette conclusion⁶⁶.

96. Les objectifs poursuivis par la directive 85/337 confirment cette exigence. Celle-ci vise en effet à supprimer les disparités entre les législations en vigueur dans les diffé-

64 — Arrêt du 14 janvier 1982, Corman (64/81, Rec. p. 13, point 8).

65 — Arrêt *Verbond van Nederlandse Ondernemingen*, précité, points 10 et 11.

66 — Arrêt du 18 janvier 1984, Ekro (327/82, Rec. p. 107, point 11).

rents États membres en matière d'évaluation des incidences sur l'environnement des projets publics et privés⁶⁷. Elle précise, en outre, qu'il est nécessaire de procéder à l'harmonisation des «... principes d'évaluation des incidences sur l'environnement... en ce qui concerne notamment les projets qui devraient être soumis à une évaluation, les principales obligations des maîtres d'ouvrage et le contenu de l'évaluation»⁶⁸. Or, la suppression des disparités entre les législations nationales et le rapprochement de ces législations passent inévitablement par une lecture unique des dispositions de la directive.

VI — Sur la quatrième et la sixième question

97. Rappelons que, aux termes de son article 1^{er}, paragraphe 5, échappent au champ d'application de la directive les «... *projets* qui sont adoptés en détail par un *acte législatif national spécifique*, les objectifs poursuivis par la présente directive... étant atteints à travers la procédure législative»⁶⁹.

98. Un projet de construction d'autoroute prévu dans une loi qui relèverait de cette catégorie ne serait pas soumis aux obliga-

tions d'information et de consultation du public prescrites par les articles 5 et 6.

99. Dans l'affaire au principal, les consorts Linster soutiennent que ces obligations s'imposaient, dans la mesure où la loi de 1995, modifiant la loi de 1967, ne répond pas à la définition de l'article 1^{er}, paragraphe 5. En l'absence d'évaluation et d'enquête publique conformes à la directive, la procédure d'expropriation serait, dès lors, irrégulière⁷⁰.

100. En conséquence, le juge de renvoi cherche à savoir si l'article 1^{er}, paragraphe 5, de la directive 85/337 doit être interprété en ce sens que relève de cette disposition une loi adoptée par le parlement après débats parlementaires publics, qui autorise la construction d'une autoroute sans toutefois en définir le tracé, de sorte que ce projet de construction échappe au champ d'application de la directive 85/337.

101. Le gouvernement luxembourgeois soutient qu'un projet de construction d'autoroute adopté par le Parlement peut être considéré comme exclu du champ d'application de la directive en ce qui concerne l'autorisation du tracé de l'autoroute lorsque, d'une part, l'adoption de la loi est accompagnée du vote d'une motion par laquelle le Parlement choisit entre les différents tracés proposés et invite le gouvernement à retenir un tracé lors de l'adop-

67 — Deuxième considérant.

68 — Septième considérant.

69 — Souligné par nous.

70 — Demande de décision préjudicielle, p. 2 et 3.

tion du règlement d'exécution de la loi et, d'autre part, cette motion est suivie de l'adoption d'un règlement d'exécution conforme à son contenu⁷¹.

102. Lors de l'audience, le grand-duché de Luxembourg a ajouté qu'une certaine procédure de consultation du public avait eu lieu avant l'adoption de la loi de 1995.

103. Il convient d'indiquer que les questions posées par le juge de renvoi portent sur la qualification, au regard de la directive 85/337, d'un acte législatif national qui ne se prononce pas sur le tracé de l'autoroute à construire. Il n'est pas fait référence à une motion qui compléterait la loi en cause en précisant la localisation géographique du projet.

104. À supposer même que l'adoption de la motion parlementaire en cause, qui invite le gouvernement à faire le choix de l'une des options de tracé possibles, soit suffisamment précise et complète pour permettre de conclure à l'adoption d'un « projet adopté en détail », au sens de la directive, nous pensons que la prise en compte d'un tel élément ne peut être admise, dans la mesure où elle est de nature à influencer sur le contenu des questions posées. Il est en effet de jurisprudence constante qu'une modification de la substance des questions préjudicielles serait incompatible avec le rôle dévolu à votre Cour par l'article 177 du

traité (devenu article 234 CE), ainsi qu'avec l'obligation de celle-ci d'assurer la possibilité aux gouvernements des États membres et aux parties intéressées de présenter des observations conformément à l'article 20 du statut CE de la Cour, compte tenu du fait que, en vertu de cette disposition, les décisions de renvoi sont notifiées aux parties intéressées⁷².

105. S'agissant de la consultation du public, ce point ainsi que celui relatif à la réalisation d'une étude d'impact ont été clairement évoqués par le juge national, qui n'a cependant pas jugé utile de les faire apparaître dans le corps des questions posées⁷³. La prise en considération, par votre Cour, de cette situation de fait ne nous paraît pas nécessaire en vue de répondre aux questions posées. Celles-ci ne portent en effet ni sur l'existence ou l'absence d'évaluation en l'espèce ni sur la consultation du public et des consorts Linster, questions de fait qui relèvent de la seule appréciation du juge national, mais sur les caractéristiques que doit posséder une loi pour que le projet de construction qui en est l'objet puisse échapper aux obligations d'information et de consultation, telles qu'elles sont prévues par la directive.

106. Selon le gouvernement luxembourgeois, il ne peut être admis que tous les détails de la réalisation d'un projet, même les plus insignifiants, doivent faire l'objet d'un acte législatif. En outre, le même

72 — Voir, par exemple, arrêt du 20 mars 1997, Phytéron International (C-352/95, Rec. p. I-1729, point 14).

73 — Demande de décision préjudicielle, p. 11.

71 — Point 59 des observations écrites.

projet pourrait faire l'objet d'autorisations aux différents stades de sa réalisation. Rien ne s'opposerait, dès lors, à ce que seuls certains aspects d'un projet donnent lieu à un acte législatif national spécifique et soient ainsi exemptés de l'évaluation environnementale obligatoire ⁷⁴.

107. Il convient, à cet égard, de déterminer les conditions que doit remplir un acte législatif, du point de vue de son contenu, pour que lui soit reconnue la qualité d'«acte législatif national spécifique», au sens de la directive 85/337.

108. Votre Cour a récemment donné, dans l'arrêt WWF e.a., précité, une interprétation tout à fait précise et complète de l'article 1^{er}, paragraphe 5, de la directive. Il nous paraît justifié de nous y référer pour répondre aux questions posées.

109. Il est rappelé, dans cet arrêt, que l'article 1^{er}, paragraphe 5, dispense de la procédure d'évaluation les projets visés par la directive sous deux conditions: «La première exige que le projet soit adopté en détail par un acte législatif spécifique; selon la seconde, les objectifs de la directive, y compris celui de la mise à disposition d'informations, doivent être atteints à travers la procédure législative» ⁷⁵.

110. Pour décrire les caractéristiques que doit présenter un tel acte législatif, vous vous êtes référés à l'«autorisation» visée à l'article 1^{er}, paragraphe 2, que ce texte définit comme «la décision de l'autorité ou des autorités compétentes qui ouvre le droit du maître d'ouvrage de réaliser le projet» ⁷⁶. Vous avez clairement posé le principe selon lequel «... si c'est un acte législatif qui, au lieu d'une décision des autorités compétentes, ouvre au maître d'ouvrage le droit de réaliser le projet, cet acte doit être spécifique et *présenter les mêmes caractéristiques que l'autorisation...*» ⁷⁷.

111. Ainsi avez-vous précisé que, «... pour présenter les mêmes caractéristiques qu'une autorisation... un acte législatif doit adopter le projet en détail, à savoir de manière suffisamment précise et définitive, de sorte qu'il comporte, à l'instar d'une autorisation, après leur prise en compte par le législateur, *tous les éléments du projet pertinents au regard de l'évaluation des incidences sur l'environnement*» ⁷⁸.

112. C'est seulement en respectant de telles exigences que les objectifs visés par la seconde condition, prévue par l'article 1^{er}, paragraphe 5, de la directive, peuvent être atteints à travers la procédure législative ⁷⁹. En effet, comme vous l'exposez à juste titre, si l'acte législatif ne comportait pas les éléments du projet susceptibles d'être pertinents au regard de l'évaluation de ses

74 — Point 56 des observations écrites.

75 — Point 57.

76 — Point 58.

77 — Ibidem, souligné par nous.

78 — Point 59, souligné par nous.

79 — Point 60.

incidences sur l'environnement, «... les objectifs de la directive seraient compromis, puisqu'un projet pourrait être autorisé sans évaluation préalable de ses incidences sur l'environnement, alors même qu'il pourrait avoir des incidences notables sur ce dernier»⁸⁰.

113. Vous avez tiré de l'ensemble de ces éléments la conséquence suivante: «... une loi ne peut être considérée comme adoptant un projet en détail, au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 5, de la directive, lorsque, d'une part, elle ne comporte pas les éléments nécessaires à l'évaluation des incidences sur l'environnement de ce projet, mais impose, au contraire, la réalisation d'une étude à cet effet, laquelle doit être élaborée ultérieurement, et que, d'autre part, elle nécessite l'adoption d'autres actes pour ouvrir au maître d'ouvrage le droit de réaliser le projet»⁸¹.

114. La position de votre Cour est claire. En réservant le cas où un projet d'ouvrage est adopté par un acte législatif, le législateur communautaire n'a pas entendu énoncer un critère formel permettant aux États membres de faire échapper ce projet à l'évaluation de ses incidences sur l'environnement, à l'information et à la consultation de la population concernée, au seul motif de la nature de l'acte en cause et de la qualité de l'autorité qui l'a adopté. Ne sont exclus du champ d'application de la directive que les actes législatifs qui offrent des garanties identiques à celles qui auraient été exigées sous l'empire de la directive.

80 — Point 60.

81 — Point 62.

115. C'est, en d'autres termes, parce que le projet d'ouvrage approuvé par le législateur atteint, du point de vue de l'évaluation des incidences, de l'information et de la consultation des citoyens, les objectifs de protection de l'environnement poursuivis par la directive, qu'il est dispensé d'en observer la lettre.

116. Vous avez d'ailleurs fait ce rappel de l'une des principales finalités de la directive en citant son sixième considérant, aux termes duquel «... 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» et qui précise ensuite que «... cette évaluation doit s'effectuer sur la base de l'information appropriée fournie par le maître d'ouvrage et éventuellement complétée par les autorités et par le public susceptibles d'être concernés par le projet».

117. L'ensemble du raisonnement suivi dans l'arrêt WWF e.a., précité, doit être approuvé et, en conséquence, transposé à la présente espèce.

118. Peut-on, en effet, raisonnablement soutenir que, selon la directive, les États membres sont dispensés de procéder à une évaluation de l'incidence d'un projet d'ouvrage sur l'environnement, ainsi qu'à des

procédures d'information et de consultation préalables à sa réalisation, quelle qu'en soit la nature, pour la seule raison que ces États font le choix d'arrêter un projet par la voie législative ?

119. Cette thèse n'est certes pas totalement contredite par la lettre, effectivement ambiguë, de l'article 1^{er}, paragraphe 5, qui semble lier de manière mécanique le recours à une procédure législative au respect des objectifs de la directive.

Toutefois, elle conduit à instituer, au profit des États membres, un pouvoir discrétionnaire leur permettant de déroger, autant qu'ils peuvent le souhaiter, aux dispositions de la directive, au détriment de l'environnement et des populations concernées par les projets susceptibles d'y porter atteinte. De ce fait, une telle lecture revient purement et simplement à nier les objectifs poursuivis par le Conseil.

120. Sur la base de cette jurisprudence la plus récente, nous considérons que la simple inscription d'un projet de construction d'autoroute à un programme général d'établissement d'une grande voirie de communication n'autorise pas à considérer ce projet comme adopté en détail, si le tracé

de l'autoroute n'est pas définitivement et précisément arrêté dans l'acte législatif en cause.

121. Il importe en effet que le milieu naturel susceptible d'être affecté par le projet soit identifiable, ce que l'on ne saurait envisager en l'absence de tracé. La même constatation s'impose, s'agissant de la population concernée par le projet, destinataire des informations et bénéficiaire de la consultation préalables⁸². Aucune information ou consultation n'est réalisable si la localisation géographique du projet d'ouvrage, et donc du public qu'il touche, n'est pas déterminée avec précision.

122. En conséquence, nous vous proposons de dire que l'inscription à un programme général prévu par une norme législative d'un projet de construction d'autoroute adopté par le parlement après débats parlementaires publics, mais qui ne comprend pas le tracé de l'autoroute à construire, ne relève pas des dispositions de l'article 1^{er}, paragraphe 5, de la directive 85/337 et doit donc être soumis au régime juridique institué par cette dernière.

82 — Rappelons qu'il ressort de l'article 1^{er}, paragraphe 5, que, pour échapper au régime mis en place par la directive, le projet doit avoir été adopté au moyen d'une procédure législative garantissant le respect de « l'objectif de la mise à disposition d'informations ».

Conclusion

123. Au regard de ces considérations, nous vous proposons de répondre de la façon suivante aux questions préjudicielles posées par le Tribunal d'arrondissement de Luxembourg:

- « 1) L'article 189 du traité CE (devenu article 249 CE) doit être interprété en ce sens que le juge national saisi d'un litige impliquant l'examen de la conformité d'une norme de droit interne avec une directive non transposée dans le délai prescrit n'est pas tenu, pour se prononcer sur ce point, de vérifier au préalable que les dispositions invoquées de la directive sont inconditionnelles et suffisamment précises.

- 2) L'article 1^{er}, paragraphe 5, 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, doit être interprété en ce sens que ne relève pas de cette disposition un projet de construction d'autoroute, tel que celui en cause au principal, qui, ayant été inscrit à un programme général de grande voirie prévu par une norme législative, à la suite d'une procédure de même nature ayant donné lieu à des débats publics, ne comprend pas le tracé de l'autoroute à construire. »