Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M[ME] JULIANE KOKOTT
présentées le 14 juillet 2016[1]

Affaire C-290/15

Patrice D'Oultremont,
Henri Tumelaire,
François Boitte,
Éoliennes à tout prix? ASBL
contre
Région wallonne

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

«Environnement — Directive 2001/42/CE — Plan et programme — Définition — Installation d'éoliennes»

I – Introduction

1. L'augmentation de la production d'énergie éolienne fait l'objet de vifs débats et donne parfois lieu à de violentes critiques. Eu égard à la menace de changement climatique, elle est toutefois encouragée par l'Union européenne et de nombreux États membres.

2. Le présent litige tire son origine du fait que l'adoption de certaines règles en matière d'installations éoliennes dans la Région wallonne belge n'a pas été précédée d'une évaluation environnementale avec participation du public conformément à la directive 2001/42/CE relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement[2]. Cela est regrettable, ne serait-ce que parce qu'une telle procédure peut constituer un forum de discussion autour de tels projets et contribuer à rendre le débat plus objectif.

3. La Cour a examiné le contenu de la directive ESIE pour la première fois il y a quelques années dans l'arrêt Terre wallonne et Inter-Environnement Wallonie[3]. Depuis lors, elle a développé une jurisprudence abondante en la matière[4]. La présente demande de décision préjudicielle nous ramène toutefois à nouveau à la question centrale de cette première procédure, à savoir la signification de la paire de notions « plans et programmes ». La Cour doit en effet décider si un arrêté qui fixe, entre autres, des règles en matière de bruit et de projection périodique d'ombres d'installations éoliennes constitue un plan ou un programme au sens de la directive ESIE et s'il doit dès lors être soumis à une évaluation environnementale.

1 — Langue originale : l'allemand.

2 — Directive du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 (JO 2001, L 197, p. 30, ci-après la « directive ESIE », ESIE pour évaluation stratégique des incidences sur l'environnement).

3 — Arrêt du 17 juin 2010, Terre wallonne et Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 et C-110/09, EU:C:2010:355).

4 — La Cour a depuis lors répondu à des questions relatives à cette directive dans neuf nouvelles demandes de décision préjudicielle. Outre la présente procédure, au moins deux autres demandes de décision préjudicielle sont actuellement pendantes devant la Cour.

4. Il n'a cependant jusqu'à présent pas été tenu compte, dans la procédure, du fait qu'un autre arrêt a déjà, outre plusieurs constatations importantes portant sur d'autres domaines du droit de l'environnement de l'Union, défini abstraitement ce qu'il convient d'entendre par « plan ou programme » au sens de la directive ESIE. Il s'agit d'un acte définissant les critères ainsi que les modalités de l'aménagement du territoire et fixant des règles et des procédures de contrôle auxquelles serait soumise la mise en œuvre d'un ou de plusieurs projets [5]. Il ne reste donc plus qu'à examiner si cette définition doit être nuancée ou si elle est pertinente en l'espèce.

II – Le cadre juridique

A – *Le droit international*

5. Le droit de l'Union en matière d'évaluation environnementale est étroitement lié à différentes conventions internationales.

1. La convention d'Espoo

6. La convention de la CEE-ONU sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière [6] a été signée en 1991 et approuvée au nom de ce qui était alors la Communauté européenne en 1997 [7].

7. L'évaluation de plans et programmes est mentionnée à l'article 2, paragraphe 7, de la convention d'Espoo :

« Les évaluations de l'impact sur l'environnement prescrites par la présente convention sont effectuées, au moins au stade du projet de l'activité proposée. Dans la mesure voulue, les Parties s'efforcent d'appliquer les principes de l'évaluation de l'impact sur l'environnement aux politiques, plans et programmes. »

2. Le protocole de Kiev

8. Depuis l'année 2008, l'Union est partie au protocole relatif à l'évaluation stratégique environnementale à la convention de la CEE-ONU sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière [8] à la convention d'Espoo [9]. Les règles de ce protocole coïncident pour l'essentiel avec celles de la directive ESIE et sont transposées par cette dernière [10].

9. L'article 13 du protocole de Kiev mentionne le processus d'élaboration de textes politiques ou législatifs, mais n'a toutefois pas d'équivalent dans la directive ESIE.

5 — Arrêt du 11 septembre 2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias e.a. (C-43/10, EU:C:2012:560, point 95).

6 — JO 1992, C 104, p. 7, ci-après la « convention d'Espoo ».

7 — Selon la proposition de décision du Conseil concernant l'approbation, au nom de la Communauté européenne, des premier et deuxième amendements à la convention d'Espoo de la CEE-ONU sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière [COM(2007) 470 final], la Communauté a approuvé cette convention le 27 juin 1997 par une décision du Conseil non publiée datant apparemment du 15 octobre 1996 (voir projet de première décision du Conseil, JO 1992, C 104, p. 5).

8 — JO 2008, L 308, p. 35, ci-après le « protocole de Kiev ».

9 — Décision 2008/871/CE du Conseil, du 20 octobre 2008, concernant l'approbation, au nom de la Communauté européenne, du protocole relatif à l'évaluation stratégique environnementale à la convention de la CEE-ONU sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (JO 2008, L 308, p. 33).

10 — Voir déclaration de la Communauté européenne en application de l'article 23, paragraphe 5, du protocole relatif à l'évaluation stratégique environnementale à la convention de la CEE-ONU sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (JO 2008, L 308, p. 34).

« 1. Chaque partie s'efforce de veiller à ce que les préoccupations d'environnement, y compris de santé, soient prises en considération et intégrées, selon qu'il convient, dans le processus d'élaboration de ses projets de textes politiques ou législatifs qui sont susceptibles d'avoir des effets notables sur l'environnement, y compris sur la santé.

[…] »

3. La convention d'Aarhus

10. La convention de 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement [11] aborde également l'évaluation environnementale.

11. La convention d'Aarhus contient, à son article 6, des règles relatives à la participation du public lors de l'autorisation d'activités [12]. Les articles 7 et 8 de cette convention mentionnent la participation du public en ce qui concerne des plans, programmes, politiques et dispositions réglementaires.

12. Il convient de souligner l'article 7, quatrième phrase, de la convention d'Aarhus, qui porte sur les politiques :

« Chaque partie s'efforce autant qu'il convient de donner au public la possibilité de participer à l'élaboration des politiques relatives à l'environnement. »

13. Conformément à l'article 8, phrase 1, de la convention d'Aarhus, « [c]haque partie s'emploie à promouvoir une participation effective du public à un stade approprié – et tant que les options sont encore ouvertes – durant la phase d'élaboration par des autorités publiques des dispositions réglementaires et autres règles juridiquement contraignantes d'application générale qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement ».

B – *Le droit de l'Union*

1. La directive ESIE

14. Les objectifs de la directive ESIE découlent notamment de son article 1er :

« La présente directive a pour objet d'assurer un niveau élevé de protection de l'environnement, et de contribuer à l'intégration de considérations environnementales dans l'élaboration et l'adoption de plans et de programmes en vue de promouvoir un développement durable en prévoyant que, conformément à la présente directive, certains plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement soient soumis à une évaluation environnementale. »

11 — JO 2005, L 124, p. 4, adoptée par la décision 2005/370/CE du Conseil, du 17 février 2005 (JO 2005, L 124, p. 1, ci-après la « convention d'Aarhus »).

12 — Voir, à cet égard, points 64 à 85 des conclusions que nous avons présentées dans l'affaire Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:491).

15. Les plans et programmes sont définis à l'article 2, sous a) :

« Aux fins de la présente directive, on entend par :

a) "plans et programmes" : les plans et programmes, y compris ceux qui sont cofinancés par la Communauté européenne, ainsi que leurs modifications :

— élaborés et/ou adoptés par une autorité au niveau national, régional ou local ou élaborés par une autorité en vue de leur adoption par le parlement ou par le gouvernement, par le biais d'une procédure législative, et

— exigés par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives ».

16. L'article 3 de la directive ESIE définit les plans et programmes devant faire l'objet d'une évaluation. Sont notamment pertinents les paragraphes 1, 2 et 4 de cet article :

« 1. Une évaluation environnementale est effectuée, conformément aux articles 4 à 9, pour les plans et programmes visés aux paragraphes 2, 3 et 4 susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

2. Sous réserve du paragraphe 3, une évaluation environnementale est effectuée pour tous les plans et programmes :

a) qui sont élaborés pour les secteurs de l'agriculture, de la sylviculture, de la pêche, de l'énergie, de l'industrie, des transports, de la gestion des déchets, de la gestion de l'eau, des télécommunications, du tourisme, de l'aménagement du territoire urbain et rural ou de l'affectation des sols et qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets énumérés aux annexes I et II 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 (JO 1985, L 175, p. 40)] pourra être autorisée à l'avenir ; ou

b) pour lesquels, étant donné les incidences qu'ils sont susceptibles d'avoir sur des sites, une évaluation est requise en vertu des articles 6 et 7 de la directive 92/43/CEE [du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (JO 1992, L 206, p. 7)].

[…]

4. Pour les plans et programmes, autres que ceux visés au paragraphe 2, qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets pourra être autorisée à l'avenir, les États membres déterminent s'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement. »

17. L'annexe I détermine les informations que le rapport sur les incidences environnementales doit contenir. Notons, à cet égard la lettre c), qui requiert la présentation des caractéristiques environnementales des zones susceptibles d'être touchées de manière notable.

18. L'annexe II cite des critères permettant de déterminer l'ampleur probable des incidences visées à l'article 3, paragraphe 5, de la directive ESIE. Il convient de souligner ici les caractéristiques des incidences et de la zone susceptible d'être touchée devant être présentées conformément au point 2, cinquième à septième tirets :

— « la magnitude et l'étendue spatiale géographique des incidences (zone géographique et taille de la population susceptible d'être touchée),

— la valeur et la vulnérabilité de la zone susceptible d'être touchée, en raison :

  — de caractéristiques naturelles ou d'un patrimoine culturel particuliers,

  — d'un dépassement des normes de qualité environnementales ou des valeurs limites,

  — de l'exploitation intensive des sols,

— les incidences pour des zones ou des paysages jouissant d'un statut de protection reconnu au niveau national, communautaire ou international ».

2. La directive EIE

19. La directive 2011/92/UE [13] a remplacé la directive 85/337 et inclut, conformément à son annexe II, point 3, sous i), les « installations destinées à l'exploitation de l'énergie éolienne pour la production d'énergie (parcs éoliens) ».

C – *Le droit belge*

20. Les dispositions de l'arrêté du gouvernement wallon, du 13 février 2014, portant conditions sectorielles relatives aux parcs d'éoliennes d'une puissance totale supérieure ou égale à 0,5 MW (ci-après l'« arrêté attaqué ») visent en substance l'exploitation des éoliennes (accès, contrôles, entretiens), la prévention des accidents et des incendies (entre autres, la mise à l'arrêt de l'éolienne), le bruit, la projection périodique d'ombre du rotor en mouvement, le champ magnétique autorisé, la remise en état des lieux en cas d'arrêt définitif et la constitution d'une sûreté financière.

21. En matière de bruit, les valeurs limites varient notamment en fonction des zones dites « planologiques », à savoir les zones d'habitat, zones agricoles, zones d'activité économique et autres. L'arrêté attaqué fixe une norme de bruit moins stricte que les conditions générales applicables à toute installation, pendant la nuit hors conditions estivales et en zone d'habitat et d'habitat à caractère rural.

III – Les faits et la demande de décision préjudicielle

22. Le gouvernement wallon a pris différentes initiatives à l'égard des éoliennes, et il a également publié à cet égard un rapport sur les incidences environnementales sur lequel le public pouvait prendre position. Aucune de ces initiatives n'a toutefois abouti à l'adoption d'une réglementation contraignante.

23. À la place, le gouvernement wallon a adopté l'arrêté attaqué, qui est contesté par les requérants au principal (M. Patrice D'Oultremont e.a.) devant le Conseil d'État (Belgique). Le point litigieux consiste notamment à savoir si cet arrêté aurait dû faire l'objet d'une évaluation stratégique environnementale.

24. Le Conseil d'État pose donc, dans le cadre de cette procédure, la question suivante à la Cour :

« Les articles 2, sous a), et 3, paragraphe 2, sous a), de la directive 2001/42/CE relati[ve] à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement impliquent-ils que doit être qualifié de "plan ou programme" au sens de ces dispositions un arrêté réglementaire qui porte diverses dispositions relatives à l'installation d'éoliennes, en ce compris des mesures de sécurité, de

13 — Directive du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (JO 2011, L 26, p. 1), modifiée en dernier lieu par la directive 2014/52/UE du Parlement européen et du Conseil, du 16 avril 2014 (JO 2014, L 124, p. 1, ci-après la « directive EIE »).

contrôle, de remise en état et de sûreté ainsi que des normes de bruit définies au regard des zones "planologiques", dispositions qui encadrent la délivrance d'autorisations administratives ouvrant le droit au maître d'ouvrage d'implanter et d'exploiter des installations soumises de plein droit à l'évaluation des incidences sur l'environnement en vertu du droit interne ? »

25. M. D'Oultremont e.a., la Fédération de l'énergie d'origine renouvelable et alternative ASBL belge (ci-après « EDORA »), le Royaume de Belgique, le Royaume des Pays-Bas et la Commission européenne ont présenté des observations écrites et orales. La République française a en outre pris part à l'audience, qui s'est tenue le 7 avril 2016.

IV – Appréciation

26. Par sa demande de décision préjudicielle, le Conseil d'État souhaite savoir si un arrêté qui contient des règles en matière d'implantation et d'exploitation d'installations éoliennes, et encadre ainsi l'autorisation de ces installations constitue un plan ou un programme au sens de la directive ESIE.

27. Conformément à l'article 2, sous a), de la directive ESIE, l'expression « plans et programmes » au sens de cette directive décrit des plans et des programmes ainsi que leurs modifications élaborés et/ou adoptés par une autorité ou élaborés par une autorité en vue de leur adoption par le parlement ou par le gouvernement, par le biais d'une procédure législative, et exigés par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives.

28. Comme nous l'avons déjà relevé dans le cadre d'une autre affaire, cette disposition ne définit pas la paire de notions, mais ne fait que la qualifier. Au sens de la directive ESIE, l'expression « plans et programmes » désigne les plans et programmes qui remplissent certaines conditions (supplémentaires) [14].

29. Dans le premier arrêt de la Cour relatif à la directive ESIE, rendu dans l'affaire Terre wallonne et Inter-Environnement Wallonie, qui tirait également son origine d'une demande préjudicielle du Conseil d'État, cette paire de notions, fondamentale pour la directive, n'est pas non plus définie exhaustivement. Au contraire, la Cour constate uniquement que, tant par les caractéristiques qu'ils présentent que par l'intention même du législateur de l'Union, les programmes d'action en vertu de la directive 91/676/CEE [15] constituent en tout état de cause des « plans et programmes» [16].

30. Cette retenue dans la définition de la paire de notions « plans et programmes » est due au fait que ces notions sont utilisées pour un grand nombre de différentes mesures, tant dans le cadre de la directive ESIE que dans le reste du droit de l'Union, mais que leur portée spécifique dans la mise en œuvre ultérieure de la directive ESIE n'était, du moins à l'époque, pas encore prévisible. Le fait que le législateur de l'Union a indiqué, dans la directive 2003/35/CE [17], que les programmes d'action en vertu de la directive sur les nitrates doivent être considérés comme des plans et programmes au sens de la directive ESIE [18] n'a pas non plus facilité la délimitation de ces notions.

14 — Voir point 38 des conclusions que nous avons présentées dans les affaires jointes Terre wallonne et Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 et C-110/09, EU:C:2010:120).

15 — Directive du Conseil du 12 décembre 1991 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles (JO 1991, L 375, p. 1), telle que modifiée par le règlement (CE) nº 1882/2003 du Parlement européen et du Conseil, du 29 septembre 2003, portant adaptation à la décision 1999/468/CE du Conseil des dispositions relatives aux comités assistant la Commission dans l'exercice de ses compétences d'exécution prévues dans des actes soumis à la procédure visée à l'article 251 du traité CE (JO 2003, L 284, p. 1) (ci-après la « directive sur les nitrates »).

16 — Arrêt du 17 juin 2010, Terre wallonne et Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 et C-110/09, EU:C:2010:355, point 42).

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

18 — Voir point 26 des conclusions que nous avons présentées dans les affaires jointes Terre wallonne et Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 et C-110/09, EU:C:2010:120).

31. La demande de décision préjudicielle et les parties exigent toutefois désormais qu'il soit remédié à ces lacunes et débattent à cet égard de différentes définitions possibles.

32. Il n'a jusqu'à présent pas été tenu compte du fait que, entretemps, la Cour a défini, dans l'arrêt Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias e.a., en se fondant entre autres sur une constatation relative aux objectifs de la directive ESIE faite dans l'arrêt Inter-Environnement Bruxelles e.a.[19], ce qu'il convient d'entendre par plan ou programme. Il s'agit d'un acte définissant les critères ainsi que les modalités de l'aménagement du territoire et fixant des règles et des procédures de contrôle auxquelles serait soumise la mise en œuvre d'un ou de plusieurs projets (ci-après la « définition de la Cour »)[20].

33. En outre, la Cour a souligné que, compte tenu de la finalité (générale) de la directive ESIE, qui consiste à garantir un niveau élevé de protection de l'environnement, les dispositions qui délimitent le champ d'application de cette directive, et notamment celles énonçant les définitions des actes envisagés par celle-ci, doivent être interprétées d'une manière large[21].

34. Dans le doute, la délimitation de la paire de notions par rapport à d'autres mesures devrait donc être faite au regard de l'objectif spécifique énoncé à l'article 1er de la directive ESIE, à savoir soumettre les plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement à une évaluation environnementale[22].

35. Conformément à la définition de la Cour, l'arrêté attaqué définit des critères ainsi que des modalités d'aménagement d'installations éoliennes et fixe des règles et des procédures de contrôle d'un nombre indéterminé de projets éoliens. Il est évident que ses dispositions peuvent avoir des incidences notables sur l'environnement. Ne serait-ce que pour cette raison, il semble tout à fait opportun de soumettre l'arrêté attaqué à une évaluation environnementale avec participation du public. Cela plaide en faveur de la considération dudit arrêté en tant que plan ou programme, notamment en interprétant de manière large les conditions d'application de la directive ESIE.

36. Il ressort toutefois de la demande de décision préjudicielle que le Conseil d'État envisage la possibilité qu'un plan ou un programme doive porter sur une zone géographiquement restreinte (voir sous A) et/ou constituer une approche globale et cohérente, ayant le caractère d'une planification concrète et articulée (voir sous B). En outre, certaines parties demandent une délimitation par rapport à des réglementations plus générales (voir sous C).

A – *Sur le nécessaire lien territorial*

37. Le Conseil d'État s'appuie, dans ses réflexions sur le nécessaire lien territorial, sur des dispositions des annexes de la directive ESIE, aux termes desquelles le rapport sur les incidences environnementales devant être établi en cas d'évaluation environnementale doit indiquer les caractéristiques environnementales des zones susceptibles d'être touchées de manière notable [annexe I, sous c)]. Des éléments territoriaux doivent également être pris en considération lors de l'examen visant à déterminer si l'on peut s'attendre à des incidences notables sur l'environnement (annexe II, cinquième à septième tirets). Ces dispositions prennent probablement pour modèle les plans d'affectation des sols.

19 — Arrêt du 22 mars 2012, Inter-Environnement Bruxelles e.a. (C-567/10, EU:C:2012:159, point 30).

20 — Arrêt du 11 septembre 2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias e.a. (C-43/10, EU:C:2012:560, point 95).

21 — Arrêts du 22 mars 2012, Inter-Environnement Bruxelles e.a. (C-567/10, EU:C:2012:159, point 37), ainsi que du 10 septembre 2015, Dimos Kropias Attikis (C-473/14, EU:C:2015:582, point 50).

22 — Voir, en ce sens, arrêts du 28 février 2012, Inter-Environnement Wallonie et Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, point 40), ainsi que du 22 mars 2012, Inter-Environnement Bruxelles e.a. (C-567/10, EU:C:2012:159, point 30).

38. De même, on pourrait comprendre la définition des notions « plans et programmes » donnée par la Cour en ce sens qu'un plan ou un programme doit couvrir un territoire donné, étant donné que l'acte concerné doit avoir pour objet l'« aménagement *du* territoire» [23].

39. Si l'on suivait cette interprétation, on pourrait douter du fait que l'arrêté attaqué présente un lien suffisant à des territoires donnés. Sa principale dimension territoriale consiste en ce qu'il s'applique à l'ensemble du territoire de la Région wallonne. Seules les valeurs limites qu'il prévoit en matière de bruit présentent un étroit lien territorial, car elles sont fixées en fonction de différents types de zones « planologiques ».

40. Ni la directive ESIE ni la définition de la Cour n'établissent toutefois de critères indiquant quelle délimitation territoriale serait suffisamment précise pour faire l'objet d'un plan ou d'un programme.

41. En outre, un examen plus poussé montre que les exigences territoriales des annexes peuvent également être valablement appliquées aux réglementations applicables, comme l'arrêté attaqué, à une région entière ou à certains types de territoires au sein d'une région.

42. Les valeurs limites prévues en matière de bruit l'illustrent particulièrement clairement. Elles reposent apparemment sur des hypothèses quant à la sensibilité des différents types de territoires, qui correspondent à leur tour à des zones données au sein de la Région wallonne, par exemple, toutes les zones d'habitat. Ces hypothèses peuvent être exposées et discutées dans le cadre de l'appréciation d'éventuelles incidences environnementales sur ces territoires.

43. Enfin, il en va de même pour les réglementations applicables à l'ensemble de la Région wallonne, puisque celles-ci reposent sur des considérations en matière d'incidence environnementale et de sensibilités au sein de cette région qui peuvent elles aussi être exposées et débattues. Lors de l'élaboration de telles réglementations, on pourrait (et devrait) établir des prévisions quant à l'endroit, dans l'ensemble de la région, où l'on peut s'attendre à de tels projets et à l'incidence qu'auraient alors les réglementations. Dans l'idéal, de telles considérations et leur discussion dans le cadre de la participation du public conduisent à l'amélioration des réglementations proposées, par exemple, en interdisant de tels projets dans certains lieux ou en les soumettant à des exigences particulièrement strictes, les exigences pouvant en revanche être assouplies ailleurs.

44. Il existe en outre des parallèles entre l'arrêté attaqué et les programmes d'action en vertu de la directive sur les nitrates reconnus en tant que plans ou programmes, qui, en principe, ne doivent certes être élaborés que dans des « zones vulnérables» [24], mais qui peuvent toutefois aussi, conformément à l'article 3, paragraphe 5, de cette directive, être appliqués à l'ensemble du territoire d'un État membre.

45. Par conséquent, nous proposons de préciser la définition des notions « plans et programmes » visées à la directive ESIE en ce sens que lesdits plans et programmes ne doivent pas avoir pour objet l'aménagement d'un territoire donné, mais l'aménagement de territoires ou de zones en général.

B – *Sur le caractère complet du cadre fixé pour le projet*

46. Il ressort également de la demande de décision préjudicielle que l'arrêté attaqué vise certes un certain secteur économique, l'exploitation de parcs éoliens, mais ne définit pas à cette fin de cadre complet, à savoir un ensemble de mesures coordonnées. Le Conseil d'État se demande donc si des mesures qui n'encadrent que partiellement l'autorisation de projets peuvent être considérées comme plan ou programme.

23 — Mise en italique par nos soins.

24 — Arrêt du 17 juin 2010, Terre wallonne et Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 et C-110/09, EU:C:2010:355, points 36 et 47).

47. La définition des « plans et programmes » donnée par la Cour pourrait plaider en faveur de la nécessité d'un cadre complet. Elle mentionne « *les* critères ainsi que *les* modalités de l'aménagement» [25]. On pourrait le comprendre en ce sens que, en principe, tous les critères et toutes les modalités de l'aménagement doivent faire partie du plan ou du programme, ce qui signifierait qu'un cadre complet doit être fixé.

48. Stricto sensu, cette question concerne toutefois, plutôt que l'interprétation des notions « plans et programmes » au sens de l'article 2, sous a), de la directive ESIE, le point de savoir si une telle mesure doit être soumise à une évaluation environnementale conformément à l'article 3, paragraphe 2, sous a), ou à l'article 3, paragraphe 4, de cette directive. En effet, aux termes de ces dispositions, le plan ou le programme en cause doit, pour être soumis à l'évaluation environnementale, définir le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets pourra être autorisée à l'avenir. D'après l'économie de la directive ESIE, il peut donc exister des plans et programmes qui ne fixent aucun cadre, et qui n'ont dès lors pas besoin d'être soumis à une évaluation environnementale.

49. L'article 3, paragraphe 2, sous b), de la directive ESIE le confirme. Il concerne un deuxième groupe de plans et programmes, qui sont certes soumis à l'évaluation environnementale, mais qui ne définissent pas nécessairement le cadre d'autorisation de projets. Il s'agit de plans et programmes pour lesquels, étant donné les incidences qu'ils sont susceptibles d'avoir sur des sites, une évaluation est requise en vertu de l'article 6 de la directive 92/43.

50. Indépendamment du point de savoir si la nécessité d'un cadre est liée à la paire de notions « plans et programmes » ou s'il s'agit d'une condition indépendante de certaines obligations en matière d'évaluation environnementale, il convient toutefois de préciser si le cadre doit être complet. Le Conseil d'État, sinon, ne pourra en effet pas trancher le litige, pendant devant lui, relatif à la nécessité de soumettre l'arrêté attaqué à une évaluation environnementale.

51. Le Royaume de Belgique et EDORA considèrent, à cet égard, qu'un plan ou programme doit constituer une approche globale et cohérente, ayant le caractère d'une planification concrète et articulée. La Cour a en effet souligné que les plans d'action en vertu de la directive sur les nitrates présentaient cette qualité [26], lorsqu'elle les a qualifiés de plans ou programmes au sens de la directive ESIE.

52. Toutefois, cette déclaration de la Cour ne concerne que les plans d'action qui faisaient l'objet de cette procédure et est manifestement inspirée de la jurisprudence antérieure, également citée par la Belgique, relative aux exigences imposées aux programmes dans le domaine de l'eau [27].

53. Les exigences du droit de l'Union en matière de plans ou de programmes visant à atteindre certains objectifs fixés par ledit droit s'expliquent naturellement précisément par les différents objectifs visés, par exemple, dans le cas des plans d'action en vertu de la directive sur les nitrates, par l'objectif de réduction de l'épandage de nitrates sur les sols agricoles. De telles mesures doivent être conçues de manière à ce que les objectifs en question soient atteints. À cette fin, une approche globale et cohérente, ayant le caractère d'une planification concrète et articulée, est généralement nécessaire.

25 — Mise en italique par nos soins.

26 — Arrêt du 17 juin 2010, Terre wallonne et Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 et C-110/09, EU:C:2010:355, point 47).

27 — Arrêt du 21 janvier 1999, Commission/Belgique (C-207/97, EU:C:1999:17, point 40), ainsi que arrêt, cité par le Royaume des Pays-Bas, du 4 juillet 2000, Commission/Grèce (C-387/97, EU:C:2000:356, point 76), relatif à des mesures de planification de règles en matière de déchets.

54. La définition des plans ou programmes au sens de la directive ESIE ne dépend, en revanche, pas de l'objectif de la mesure concernée. Elle doit être lue au regard de l'objectif de la directive ESIE consistant à soumettre les décisions prises dans le cadre de plans ou de programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement à une évaluation environnementale préalable [28]. Pour atteindre ce but de la directive ESIE, il est dépourvu de toute pertinence de savoir quel est l'objectif visé par la mesure en cause ou si cette dernière constitue une approche globale et cohérente, ayant le caractère d'une planification concrète et articulée, ou ne porte que sur un aspect partiel d'un domaine donné.

55. En outre, limiter l'applicabilité de la directive ESIE aux approches globales et cohérentes inciterait à contourner l'obligation d'évaluation en fragmentant ces approches en plusieurs mesures partielles n'ayant en soi pas de nature globale et ne devant dès lors pas être soumises à évaluation. Comme la Commission l'indique, la Cour a toutefois déjà condamné une telle manière de contourner la directive EIE [29]. Il doit en aller de même pour la directive ESIE.

56. Dès lors, ni la définition de la Cour ni l'article 3, paragraphe 2, sous a), et paragraphe 4, de la directive ESIE ne sauraient être compris en ce sens qu'un plan ou un programme doit contenir une telle approche globale et cohérente. Il doit au contraire également être possible d'appliquer la procédure de l'évaluation stratégique environnementale à une mesure qui ne définit que partiellement le cadre dans lequel la mise en œuvre de projets pourra être autorisée à l'avenir, qui ne porte donc que sur certains aspects de l'aménagement d'un territoire, lorsqu'un aménagement en application de cette mesure est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

57. Par conséquent, nous proposons de préciser la définition de la Cour en ce sens que des plans ou programmes tels que visés à la directive ESIE ne doivent pas définir *les* critères ainsi que *les* modalités de l'aménagement, mais qu'il suffit qu'ils définissent *des* critères et *des* modalités d'aménagement. En outre, l'article 3, paragraphe 2, sous a), de la directive ESIE ne présuppose pas que le plan ou le programme en question fixe un cadre complet d'autorisation de projets.

C – *Sur la délimitation par rapport à des réglementations plus générales*

58. Différentes parties tentent enfin de distinguer les plans et programmes de réglementations générales telles que l'arrêté attaqué, qui, selon elles, ne relèvent pas du champ d'application de la directive ESIE. Elles centrent leur argumentation sur le fait que certaines conventions internationales prévoient des exigences moindres en matière de participation du public et d'évaluation environnementale de politiques et de réglementations générales que pour les plans et programmes (voir sous 2). Avant de développer cette argumentation, nous souhaitons toutefois rappeler que les plans et programmes peuvent également être de nature législative et ne sont pas de ce fait automatiquement exclus du champ d'application de la directive ESIE (voir sous 1).

1. Sur la nature législative des plans et programmes

59. Il ressort déjà de l'article 2, sous a), premier tiret, de la directive ESIE que les plans et programmes peuvent être adoptés par le parlement ou par le gouvernement par le biais d'une procédure législative.

28 — Arrêts du 28 février 2012, Inter-Environnement Wallonie et Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, point 40), ainsi que du 22 mars 2012, Inter-Environnement Bruxelles e.a. (C-567/10, EU:C:2012:159, point 30).

29 — Arrêt du 21 septembre 1999, Commission/Irlande (C-392/96, EU:C:1999:431, point 76).

60. En revanche, la directive ESIE ne contient aucune disposition correspondant à l'article 2, paragraphe 5, de la directive EIE, qui prévoit que, dans les cas où un projet est adopté par un acte législatif national spécifique, les États membres peuvent exempter ledit projet des dispositions relatives à la consultation publique [30].

61. Ainsi, la Cour a jugé, relativement aux programmes d'action en vertu de la directive sur les nitrates, que, si toute mesure législative ne constitue pas un « plan » ou un « programme » au sens de la directive ESIE, la seule circonstance qu'une telle mesure soit adoptée par voie législative ne la fait pas sortir du champ d'application de cette directive [31].

62. La définition des plans et programmes établie ultérieurement par la Cour inclut elle aussi manifestement les mesures législatives, puisque les lois peuvent être des actes définissant des critères ainsi que des modalités d'aménagement de territoires ou d'affectation de sols et fixant des règles et des procédures de contrôle de projets.

63. La portée des notions « plans et programmes » de la directive ESIE ne saurait donc être restreinte en excluant les mesures adoptées sous forme de loi.

2. Sur le contenu de la mesure

64. Certaines parties distinguent donc, en fonction de leur contenu, les plans et programmes d'autres mesures.

65. S'agissant des plans et programmes, d'une part, et de projets individuels, d'autre part, une telle distinction s'impose, eu égard au rapport entre la directive ESIE et la directive EIE. Il est dénué de sens d'examiner deux fois, en vertu des deux directives, les éventuelles incidences environnementales d'une mesure [32]. Déjà pour cette raison, la directive EIE est la réglementation la plus spécifique pour les projets individuels [33].

66. Pour distinguer les plans et programmes non seulement de projets individuels mais, dans l'autre sens, de règles (encore) plus générales, certaines parties invoquent les articles 7 et 8 de la convention d'Aarhus ainsi que le protocole de Kiev.

67. La classification la plus détaillée des mesures concernées est faite par la convention d'Aarhus. Les phrases 1 à 3 de l'article 7 de cette convention prévoient une participation appropriée du public en ce qui concerne les plans et programmes relatifs à l'environnement. En outre, la phrase 4 de cet article exige que chaque État partie s'efforce de faire participer le public aux politiques relatives à l'environnement. Enfin, les parties s'emploient, conformément à l'article 8 de la convention, à promouvoir une participation du public durant la phase d'élaboration des dispositions réglementaires et autres règles juridiquement contraignantes d'application générale qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement.

30 — Voir point 40 des conclusions que nous avons présentées dans les affaires jointes Terre wallonne et Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 et C-110/09, EU:C:2010:120).

31 — Arrêt du 17 juin 2010, Terre wallonne et Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 et C-110/09, EU:C:2010:355, point 41).

32 — Arrêts du 22 septembre 2011, Valčiukienė e.a. (C-295/10, EU:C:2011:608, point 62), ainsi que du 10 septembre 2015, Dimos Kropias Attikis (C-473/14, EU:C:2015:582, point 58).

33 — Voir point 151 des conclusions que nous avons présentées dans l'affaire Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias e.a. (C-43/10, EU:C:2011:651).

68. Le protocole de Kiev, qui porte spécifiquement sur l'évaluation stratégique environnementale, procède également à cette distinction. Alors que les dispositions en matière de plans et programmes coïncident pour l'essentiel avec celles de la directive ESIE, le protocole contient en outre un article 13 qui mentionne expressément les textes politiques ou législatifs. Lors de leur élaboration, les parties doivent juste s'efforcer de veiller à ce que les préoccupations d'environnement soient prises en considération.

69. Il semble toutefois exclu que ces accords internationaux constituent un modèle pour la directive ESIE en ce qui concerne la délimitation des notions « plan ou programme ». Ni la convention d'Aarhus ni le protocole de Kiev ne faisaient partie du droit de l'Union lors de l'adoption de la directive ESIE. La convention existait certes déjà, mais elle n'est pas mentionnée dans la directive ESIE ; cette dernière ne vise notamment pas à la transposer. La directive anticipe certes, à son considérant 7, le protocole conclu ultérieurement et vise, selon une déclaration faite lors de sa ratification, à le transposer, mais il n'en ressort pas non plus que le protocole contraint à une interprétation stricte de la directive.

70. En outre, la directive ESIE se distingue de ces deux conventions internationales, car elle ne contient précisément pas de dispositions spécifiques pour des politiques ou des réglementations générales qui nécessiteraient une délimitation par rapport aux plans et programmes.

71. De plus, une interprétation restrictive des notions de plan et programme sur ce fondement ne serait compatible ni avec le principe d'une interprétation large des conditions d'application de la directive ESIE [34] ni avec l'objectif global consistant à soumettre les mesures susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement à une évaluation environnementale [35]. Il n'est pas étonnant que ces deux idées aient moins de poids dans le cadre de conventions internationales avec des États tiers. Ces derniers ne sont pas nécessairement tenus, contrairement à l'Union en vertu de l'article 3, paragraphe 3, deuxième phrase, UE, de l'article 191, paragraphe 2, TFUE et de l'article 37 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, de poursuivre un niveau élevé de protection de l'environnement. Les accords environnementaux avec des États tiers peuvent donc contenir des compromis qui restent en deçà du niveau de protection au sein de l'Union [36].

72. Par conséquent, une transposition de la classification de la convention d'Aarhus et du protocole de Kiev à la directive ESIE plus ancienne ne s'impose pas.

73. Il est plus concevable de s'orienter vers l'article 2, paragraphe 7, deuxième phrase, de la convention d'Espoo, qui faisait partie du droit de l'Union lors des négociations relatives à la directive ESIE et qui pourrait donc, plutôt que les accords précités, être invoquée en tant qu'éventuelle inspiration pour la directive. Conformément aux versions faisant foi (en langues anglaise, française et russe), les parties doivent s'efforcer, dans la mesure voulue, d'appliquer les principes de l'évaluation de l'impact sur l'environnement aux politiques, plans et programmes. Les trois types de mesures sont donc traités de la même manière.

74. Par conséquent, il n'y a aucune raison d'exclure les politiques ou les dispositions réglementaires de la définition des notions « plans et programmes » donnée par la Cour.

34 — Arrêts du 22 mars 2012, Inter-Environnement Bruxelles e.a. (C-567/10, EU:C:2012:159, point 37), ainsi que du 10 septembre 2015, Dimos Kropias Attikis (C-473/14, EU:C:2015:582, point 50).

35 — Arrêts du 28 février 2012, Inter-Environnement Wallonie et Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, point 40), ainsi que du 22 mars 2012, Inter-Environnement Bruxelles e.a. (C-567/10, EU:C:2012:159, point 30).

36 — Arrêts du 14 juillet 1998, Safety Hi-Tech (C-284/95, EU:C:1998:352, point 48), et du 14 juillet 1998, Bettati (C-341/95, EU:C:1998:353, point 46).

75. L'exposé du Royaume de Belgique, selon lequel l'arrêté attaqué serait comparable à des prescriptions générales contraignantes au sens de l'article 6 de la directive 2010/75/UE relative aux émissions industrielles (prévention et réduction intégrées de la pollution) [37] qui ne nécessitent pas d'évaluation environnementale, n'infirme pas la conclusion précédente.

76. À cet égard, il convient certes de reconnaître que la directive relative aux émissions industrielles ne prévoit, pour l'adoption de telles prescriptions par les États membres, ni d'évaluation environnementale ni de participation du public. En outre, à la différence des programmes d'action en vertu de la directive sur les nitrates, il n'existe pas d'autre acte de l'Union suggérant de considérer de telles prescriptions comme des plans ou programmes.

77. Cela n'exclut toutefois pas que des prescriptions générales contraignantes au sens de l'article 6 de la directive 2010/75 soient en fait des plans ou des programmes nécessitant une évaluation environnementale en vertu de la directive ESIE. En effet, de telles dispositions définissent des critères ainsi que des modalités d'aménagement de territoires ou d'affectation de sols et fixent des règles et des procédures de contrôle de projets. Elles sont aussi clairement susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

78. En outre, les programmes d'action en vertu de la directive sur les nitrates contiennent eux aussi, conformément à l'annexe III, point 2, de cette directive, une valeur limite pour l'épandage d'azote.

79. Des valeurs limites générales peuvent par conséquent également faire partie de « plans et programmes » au sens de la directive ESIE.

D – *Observations finales*

80. Outre la classification de l'arrêté attaqué en tant que plan ou programme, l'obligation de procéder à une évaluation stratégique environnementale requiert d'autres conditions.

81. À cet égard, le Conseil d'État considère que l'arrêté attaqué est une mesure qui, au sens de l'article 2, sous a), deuxième tiret, de la directive ESIE, doit être « exigée » par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives. Cet arrêté concerne également incontestablement le domaine de l'énergie cité à l'article 3, paragraphe 2, sous a), et l'autorisation de projets qui relèvent de la directive ESIE, à savoir des installations éoliennes au sens de l'annexe II, point 3, sous i).

82. EDORA est certes d'avis que les dispositions de l'arrêté ne peuvent pas avoir d'incidences notables sur l'environnement. Cela n'est toutefois pas, stricto sensu, une condition de l'obligation de procéder à une évaluation environnementale conformément à l'article 3, paragraphe 2, sous a), de la directive ESIE. On pourrait certes déduire l'inverse de l'arrêt Dimos Kropias Attikis, mais dans un tel cas, l'examen de la possibilité d'incidences notables sur l'environnement se limiterait à la question de savoir s'il peut être exclu, sur la base d'éléments objectifs, que ledit plan ou ledit projet affecte le site concerné de manière significative [38]. Il semble peu probable que cela soit possible s'agissant de la fixation de valeurs limites, notamment en matière de bruit et de projection périodique d'ombres d'installations éoliennes.

83. Le Conseil d'État devra toutefois éventuellement examiner si l'évaluation environnementale et la participation du public dans le cadre des autres initiatives wallonnes de réglementation de l'utilisation de l'énergie éolienne ont également inclus les incidences environnementales de l'arrêté attaqué, comme EDORA l'indique. En effet, la directive ESIE n'exige en principe pas de double évaluation des incidences environnementales, de sorte qu'une évaluation environnementale distincte de l'arrêté aurait

37 — Directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 (JO 2010, L 334, p. 17).

38 — Arrêt du 10 septembre 2015, Dimos Kropias Attikis (C-473/14, EU:C:2015:582, point 47).

probablement été superflue [39]. Si, toutefois, il s'avère exact, comme l'affirme M. D'Oultremont e.a., que les observations dans le cadre de cette participation du public n'ont pas été prises en considération, ladite participation ne peut remplacer une évaluation environnementale spécifique de l'arrêté attaqué.

V – Conclusion

84. Nous proposons donc à la Cour de répondre comme suit à la demande de décision préjudicielle :

1) Un « plan ou programme » au sens de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil, du 27 juin 2001, relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement est un acte définissant des critères ainsi que des modalités d'aménagement de territoires ou d'affectation de sols et fixant des règles et des procédures de contrôle auxquelles serait soumise la mise en œuvre d'un ou de plusieurs projets.

2) L'article 3, paragraphe 2, sous a), de la directive 2001/42 ne présuppose pas que le plan ou le programme en question fixe un cadre complet d'autorisation de projets.

3) Il convient de qualifier de « plan ou programme » au sens de la directive 2001/42 un arrêté qui porte diverses dispositions relatives à l'installation d'éoliennes, en ce compris des mesures de sécurité, de contrôle, de remise en état et de sûreté ainsi que des normes de bruit définies au regard des zones « planologiques », dispositions qui encadrent au moins partiellement la délivrance d'autorisations administratives d'installations citées à l'annexe II, point 3, sous i), de la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil, du 13 décembre 2011, concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

39 — Arrêt du 10 septembre 2015, Dimos Kropias Attikis (C-473/14, EU:C:2015:582, point 58).