Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCATE GÉNÉRALE
M[ME] JULIANE KOKOTT
présentées le 29 novembre 2018 [1]

Affaire C-411/17

Inter-Environnement Wallonie ASBL,
Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen VZW
contre
Conseil des ministres (gouvernement belge)
Partie intervenante :
Electrabel SA

[demande de décision préjudicielle formée par la Cour constitutionnelle (Belgique)]

« Renvoi préjudiciel – Environnement – Convention d'Espoo – Convention d'Aarhus – Directive 2011/92/UE – Directive 92/43/CEE – Directive 2009/147/CE – Abandon de l'énergie nucléaire – Prorogation légale de dix années de la production industrielle d'électricité de centrales nucléaires – Absence d'évaluation des incidences sur l'environnement – Notion de "projet" – Acte législatif – Prorogation d'une autorisation – Effet direct de conventions internationales – Dérogation à des obligations – Intérêt public supérieur – Sécurité d'approvisionnement »

Plan des conclusions

I. Introduction 3

II. Le cadre juridique 4

A. Droit international 4

1. La convention d'Espoo 4

2. La convention d'Aarhus 5

B. Droit de l'Union 7

1. La directive EIE 7

2. La directive « habitats » 8

III. Les faits 8

1 Langue originale : l'allemand.

IV. Demande de décision préjudicielle 10

V. Appréciation juridique 13

A. Sur la vocation du droit de l'Union à s'appliquer à l'énergie atomique 13

B. Acte législatif dans l'évaluation des incidences sur l'environnement 14

C. Sur la prorogation de la durée de production industrielle d'électricité 16

1. La notion de « projet » de la directive EIE 17

2. La notion de « projet » dans la convention d'Espoo 17

a) Compétence de la Cour pour donner une interprétation 17

b) Notion d'« activité proposée » dans la convention d'Espoo 18

3. La notion de « projet » dans la convention d'Aarhus 20

a) Prolongation en tant que « projet » 20

b) Le réexamen d'autorisations en tant que « projet » 21

c) Modification ou extension en tant que « projet » 22

d) Conclusion intermédiaire 22

4. Contradiction entre l'interprétation donnée à ce jour à l'article 1er, paragraphe 2, sous a), de la directive EIE et aux deux conventions 23

a) Interprétation conforme au droit international de la notion de « projet » figurant dans la directive EIE 23

b) Sur l'effet direct des conventions d'Espoo et d'Aarhus 24

5. Sur la qualité de projet en raison de travaux additionnels 26

D. Autres questions sur l'application de la directive EIE 26

1. Qualification sous un type de projet visé dans les annexes de la directive EIE 26

2. Moment de l'évaluation 28

E. Dérogation à l'évaluation obligatoire pour des motifs de sécurité d'approvisionnement en électricité et de sécurité juridique 29

1. Dérogation au titre de l'exemption spécifiquement prévue par la directive EIE 29

2. Dérogation à la convention d'Espoo 30

3. Dérogation à la convention d'Aarhus 30

4. Conséquences pour l'interprétation de la possibilité d'exemption au titre de la directive EIE . 31

F. Sur la huitième question – l'article 6, paragraphes 3 et 4, de la directive « habitats » 32

1. Sur la huitième question, sous a) – la notion de « projet » dans la directive « habitats » 32

2. Sur la huitième question, sous b) – acte législatif 33

3. Sur la huitième question, sous c) – Doel 1 et Doel 2 34

4. Sur la huitième question, sous d) – dérogation au titre de la sécurité d'approvisionnement .. 34

a) Conditions d'application de l'article 6, paragraphe 4, de la directive « habitats » 34

b) La sécurité d'approvisionnement en électricité 35

c) Conclusion intermédiaire 36

G. Sur les maintiens des effets de la loi de prorogation de la durée de production industrielle d'électricité des centrales nucléaires de Doel 1 et de Doel 2 36

1. Sur la jurisprudence rendue dans des domaines relevant de la directive sur l'évaluation stratégique des incidences sur l'environnement 36

2. Sur la transposition à d'autres évaluations environnementales 38

VI. Conclusion 40

I. Introduction

1. L'adoption d'une loi prorogeant la durée de la production industrielle d'électricité de centrales nucléaires requiert-elle une évaluation des incidences sur l'environnement ? Telle est la question que se pose devant la Cour constitutionnelle de Belgique et qu'elle soumet dès lors à titre préjudiciel à la Cour.

2. La Cour constitutionnelle vise à cet égard les conventions d'Espoo [2] et d'Aarhus [3] ainsi que la directive 2011/92/UE [4] (ci-après la « directive EIE ») et la directive 92/43/CEE [5] (ci-après la « directive "habitats" ») prévoyant toutes une évaluation environnementale mais à des conditions néanmoins différentes. La liste des questions s'en trouve allongée d'autant.

3. Cependant, la demande de décision préjudicielle donne lieu à trois questions centrales demandant premièrement si des actes législatifs requièrent une évaluation des incidences sur l'environnement, deuxièmement si la prorogation d'une activité déjà autorisée requiert une évaluation et troisièmement si, le cas échéant, des motifs d'intérêt public supérieurs peuvent justifier la poursuite de l'exploitation des centrales nucléaires en question en dépit de la méconnaissance éventuelle d'obligations de cette nature. À première vue du moins, chacun des instruments juridiques cités comporte des principes différents sur ces questions.

2 Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière de 1991 (JO 1992, C 104, p. 7).

3 Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement de 1998, adoptée par décision 2005/370/CE du Conseil, du 17 février 2005 (JO 2005, L 124, p. 1).

4 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 (JO 2012, L 26, p. 1).

5 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), telle que modifiée par la directive 2013/17/UE du Conseil, du 13 mai 2013 (JO 2013, L 158, p. 193).

4. Compte tenu des questions posées sur les conventions, la présente procédure donne au reste à nouveau à la Cour l'occasion d'examiner les effets du droit international de l'environnement en droit de l'Union ainsi que son propre rôle dans l'interprétation de ces dispositions. Ainsi que la République fédérale d'Allemagne l'a exposé au cours de la procédure orale, c'est en particulier l'application de la convention d'Espoo aux centrales nucléaires qui présente un intérêt pratique majeure à cet égard, car à l'heure actuelle des décisions de prorogation des durées de près de 90 installations relèvent du champ d'application de la convention. Dans le contexte de cette convention, les États contractants ont dès lors mis en place un groupe de travail spécial sur cette question.

II. Le cadre juridique

A. Droit international

5. Les conventions d'Espoo et d'Aarhus ont été adoptées dans le cadre de la Commission économique pour l'Europe des Nations unies (CEE-ONU). En tant qu'accords mixtes, elles ont été signées à l'époque pour la Communauté européenne conjointement avec les États membres.

1. La convention d'Espoo

6. La convention d'Espoo a pour objet l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière. Le Conseil l'a approuvée par une décision non publiée du 15 octobre 1996, qu'il a communiquée à la demande de la Cour [6]. Cette décision était fondée sur les dispositions combinées de l'article 130s et de l'article 228, paragraphe 2, première phrase, et paragraphe 3, premier alinéa, CE de l'époque. Ces dispositions sont devenues, après modification, les articles 192 et 218, paragraphe 6, sous b), et paragraphe 8, première phrase, TFUE.

7. L'article 1er de la convention d'Espoo, intitulé « définitions », dispose :

« Aux fins de la présente Convention,

[...]

v) l'expression "activité proposée" désigne toute activité ou tout projet visant à modifier sensiblement une activité, dont l'exécution doit faire l'objet d'une décision d'une autorité compétente suivant toute procédure nationale applicable ;

[...]

ix) l'expression "autorité compétente" désigne l'autorité (ou les autorités) nationale(s) désignée(s) par une Partie pour accomplir les tâches visées dans la présente Convention et/ou l'autorité (ou les autorités) habilitée(s) par une Partie à exercer des pouvoirs décisionnels concernant une activité proposée ;

[...] »

6 Document du Conseil 8931/96 du 17 juillet 1996.

8. L'article 2 de la convention d'Espoo énonce les obligations fondamentales des États parties à la convention :

« 1. Les Parties prennent, individuellement ou conjointement, toutes mesures appropriées et efficaces pour prévenir, réduire et combattre l'impact transfrontière préjudiciable important que des activités proposées pourraient avoir sur l'environnement.

2. Chaque Partie prend les mesures juridiques, administratives ou autres, nécessaires pour mettre en œuvre les dispositions de la présente Convention, y compris, en ce qui concerne les activités proposées inscrites sur la liste figurant à l'Appendice I qui sont susceptibles d'avoir un impact transfrontière préjudiciable important, l'établissement d'une procédure d'évaluation de l'impact sur l'environnement permettant la participation du public et la constitution du dossier d'évaluation de l'impact sur l'environnement décrit dans l'Appendice II.

3. La Partie d'origine veille à ce que, conformément aux dispositions de la présente Convention, il soit procédé à une évaluation de l'impact sur l'environnement avant que ne soit prise la décision d'autoriser ou d'entreprendre une activité proposée inscrite sur la liste figurant à l'Appendice I, qui est susceptible d'avoir un impact transfrontière préjudiciable important.

[...]

6. Conformément aux dispositions de la présente Convention, la Partie d'origine offre au public des zones susceptibles d'être touchées la possibilité de participer aux procédures pertinentes d'évaluation de l'impact sur l'environnement des activités proposées, et veille à ce que la possibilité offerte au public de la Partie touchée soit équivalente à celle qui est offerte à son propre public.

[...] »

9. Le point 2 de l'appendice I de la convention définit les centrales thermiques visées par la convention :

« [les] centrales thermiques et autres installations de combustion dont la production thermique est égale ou supérieure à 300 mégawatts et centrales nucléaires et autres réacteurs nucléaires (à l'exception des installations de recherche pour la production et la conversion de matières fissiles et de matières fertiles dont la puissance maximale n'excède pas un kilowatt de charge thermique continue). »

2. La convention d'Aarhus

10. L'article 2 de la convention Aarhus, intitulé « Définitions », dispose :

« Aux fins de la présente Convention,

[…]

2. L'expression "autorité publique" désigne :

a) l'administration publique à l'échelon national ou régional ou à un autre niveau ;

[…]

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

11. L'article 6 de la convention d'Aarhus régit la participation du public aux décisions relatives à des activités particulières :

« 1. Chaque Partie :

a) applique les dispositions du présent article lorsqu'il s'agit de décider d'autoriser ou non des activités proposées du type de celles énumérées à l'annexe 1 ;

[…]

c) peut décider, au cas par cas, si le droit interne le prévoit, de ne pas appliquer les dispositions du présent article aux activités proposées répondant aux besoins de la défense nationale si cette Partie estime que cette application irait à l'encontre de ces besoins.

[…]

4. Chaque partie prend des dispositions pour que la participation du public commence au début de la procédure, c'est-à-dire lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence.

[…]

6. Chaque Partie demande aux autorités publiques compétentes de faire en sorte que le public concerné puisse consulter sur demande [...] dès qu'elles sont disponibles, toutes les informations présentant un intérêt pour le processus décisionnel visé dans le présent article qui peuvent être obtenues au moment de la procédure de participation du public [...]

[...]

10. Chaque Partie veille à ce que, lorsqu'une autorité publique réexamine ou met à jour les conditions dans lesquelles est exercée une activité visée au paragraphe 1, les dispositions des paragraphes 2 à 9 du présent article s'appliquent mutatis mutandis lorsqu'il y a lieu.

[...] »

12. Les autres points de cette disposition règlent les modalités de la participation du public et de l'évaluation des effets de l'activité sur l'environnement.

13. L'annexe I de la convention énumère les activités qui donnent obligatoirement lieu à la participation du public au titre de l'article 6, paragraphe 1, sous a). Le point 1, cinquième tiret, de l'annexe I de la convention d'Aarhus vise les « [c]entrales nucléaires et autres réacteurs nucléaires, y compris le démantèlement ou le déclassement de ces centrales ou réacteurs ». Aux termes du point 22, première phrase, « [t]oute modification ou extension des activités qui répond en elle-même aux critères ou aux seuils énoncés dans la présente annexe est régie par le paragraphe 1, sous a), de l'article 6 de la présente Convention ».

B. Droit de l'Union

1. La directive EIE

14. L'article 1er, paragraphe 2, sous a), de la directive EIE définit comme projet « la réalisation de travaux de construction ou d'autres installations ou ouvrages » (premier tiret) et « d'autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, y compris celles destinées à l'exploitation des ressources du sol » (second tiret).

15. L'article 1er, paragraphe 4, de la directive EIE écarte les actes législatifs du champ d'application de la directive :

« 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 celui de fournir des informations, étant atteints à travers la procédure législative. »

16. L'article 2, paragraphe 1, de la directive EIE énonce le principe fondamental de l'obligation de réaliser une évaluation environnementale :

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

17. L'article 2, paragraphe 4, de la directive EIE permet aux États membres de soustraire certains projets à l'application de la directive :

« Sans préjudice de l'article 7, les États membres peuvent, dans des cas exceptionnels, exempter en totalité ou en partie, un projet spécifique des dispositions prévues par la présente directive.

Dans ce cas, les États membres :

a) examinent si une autre forme d'évaluation conviendrait ;

b) mettent à la disposition du public concerné les informations obtenues dans le cadre d'autres formes d'évaluation visées au point a), les informations relatives à la décision d'accorder une exemption et les raisons pour lesquelles elle a été accordée ;

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

La Commission transmet immédiatement les documents reçus aux autres États membres.

[…] »

18. Aux termes de l'article 4, paragraphe 1, de la directive EIE, « sous réserve de l'article 2, paragraphe 4, les projets énumérés à l'annexe I sont soumis à une évaluation […] ». L'annexe I, point 2, sous a), vise les centrales nucléaires. De surcroît, l'annexe I, point 24, vise « toute modification ou extension des projets énumérés dans la présente annexe qui répond en elle-même aux seuils éventuels, qui y sont énoncés ».

19. Aux termes de l'article 4, paragraphe 2, de la directive EIE, les États membres déterminent si le projet doit être soumis à une évaluation. L'annexe II, point 13, sous a), vise « Toute modification ou extension des projets figurant à l'annexe I ou à la présente annexe, déjà autorisés, réalisés ou en cours de réalisation, qui peut avoir des incidences négatives importantes sur l'environnement (modification ou extension ne figurant pas à l'annexe I) ».

20. L'article 6, paragraphe 4, de la directive EIE définit le moment auquel intervient la participation du public :

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

21. L'article 7 de la directive EIE régit l'évaluation des incidences transfrontières sur l'environnement. Cette évaluation doit être réalisée « lorsqu'un État membre constate qu'un projet est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement d'un autre État membre ou lorsqu'un État membre susceptible d'être affecté de manière notable le demande ».

2. La directive « habitats »

22. L'autorisation de plans ou projets susceptibles d'affecter de manière significative un site protégé par la directive « habitats » ou par la directive 2009/147/CE[7] (ci-après la « directive "oiseaux" »), est régie comme suit à l'article 6, paragraphes 3 et 4, de la directive « habitats » :

« 3. Tout plan ou projet non directement lié ou nécessaire à la gestion du site mais susceptible d'affecter ce site de manière significative, individuellement ou en conjugaison avec d'autres plans et projets, fait l'objet d'une évaluation appropriée de ses incidences sur le site eu égard aux objectifs de conservation de ce site. Compte tenu des conclusions de l'évaluation des incidences sur le site et sous réserve des dispositions du paragraphe 4, les autorités nationales compétentes ne marquent leur accord sur ce plan ou projet qu'après s'être assurées qu'il ne portera pas atteinte à l'intégrité du site concerné et après avoir pris, le cas échéant, l'avis du public.

4. Si, en dépit de conclusions négatives de l'évaluation des incidences sur le site et en l'absence de solutions alternatives, un plan ou projet doit néanmoins être réalisé pour des raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique, l'État membre prend toute mesure compensatoire nécessaire pour assurer que la cohérence globale de Nature 2000 est protégée. L'État membre informe la Commission des mesures compensatoires adoptées.

Lorsque le site concerné est un site abritant un type d'habitat naturel et/ou une espèce prioritaires, seules peuvent être évoquées des considérations liées à la santé de l'homme et à la sécurité publique ou à des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement ou, après avis de la Commission, à d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur. »

III. Les faits

23. Sept centrales nucléaires ont été mises en service en Belgique à Doel sur l'Escaut et à Tihange sur la Meuse, entre le 15 février 1975 et le 1er septembre 1985, pour une durée indéterminée.

7 Directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil, du 30 novembre 2009, concernant la conservation des oiseaux sauvages (JO 2010, L 20, p. 7), telle que modifiée par la directive 2013/17/UE du Conseil, du 13 mai 2013 (JO 2013, L 158, p. 193).

24. Les centrales de Doel sont contiguës à la zone « Schorren en Polders van de Beneden-Schelde » qui est une zone spéciale de conservation protégée au titre de la directive « oiseaux » (Natura-2000-Code : BE2301336). À cet endroit, l'Escaut fait partie de la zone « Schelde- en Durme-estuarium van de Nederlandse grens tot Gent », qui est une zone spéciale de conservation protégée au titre de la directive « habitats » (Code Natura-2000 : BE2300006), ainsi que de la zone néerlandaise « Westerschelde en Saeftinghe » (Code Natura-2000 : NL 9803061). D'après la décision de renvoi, la zone « Bos- en heidegebieden ten oosten van Antwerpen » se trouve également à proximité (Code Natura-2000 : BE2100017).

25. On trouve dans la zone belge BE2300006 en particulier 350 hectares d'habitat prioritaire du type « Forêts alluviales à Alnus glutinosa et Fraxinus excelsior (Alno-Padion, Alnion incanae, Salicion albae) » (Code Natura 2000 : 91E0*) et dans une moindre mesure des formations herbeuses à Nardus, « riches en espèces, sur substrats siliceux des zones montagnardes (et des zones submontagnardes de l'Europe continentale) » (Code Natura-2000 6230*) [8]. Les mêmes types d'habitat prioritaire apparaissent aussi dans la zone belge BE2100017 [9]. Dans la zone néerlandaise NL9803061 on trouve par endroits le type d'habitat prioritaire « Dunes côtières fixées à végétation herbacée ("dunes grises") » (Code Natura-2000 2130*) [10].

26. Il n'est pas surprenant que différentes espèces de poisson de l'annexe II de la directive « habitats » aient été énumérées pour les deux zones spéciales de conservation qui couvrent l'Escaut, tels l'alose feinte (*Alosa fallax*), la bouvière (*Rhodeus sericeus*), le chabot commun (*Cottus gobio*), la loche de rivière (Cobitis taenia), la lamproie de rivière (*Lampetra fluviatilis*) et la lamproie marine (*Petromyzon marinus*), ces deux dernières n'étant pas classées dans les poissons au sens strict mais dans la classe supérieure des agnathes [11].

27. La frontière avec les Pays-Bas est à peu de kilomètres. D'autres États membres sont à 100 kilomètres (notamment l'Allemagne et la France) ou davantage.

28. En 2003, le législateur a décidé de mettre fin à la production nucléaire d'électricité. La loi du 31 janvier 2003 a disposé qu'aucune nouvelle centrale nucléaire ne sera construite et que les centrales en activité seront progressivement mises hors service après 40 années d'exploitation, c'est-à-dire entre 2015 (Doel 1 et 2 et Tihange 1) et 2025. Les centrales nucléaires représentant plus de la moitié de la production totale d'électricité, la loi du 31 janvier 2003 habilitait en substance le gouvernement à y déroger en cas de menace pour la sécurité d'approvisionnement en électricité.

29. Une loi du 18 décembre 2013 a reporté de dix ans la date de mise hors service de la centrale nucléaire de Tihange l. Elle a supprimé en outre l'habilitation du gouvernement à déroger au calendrier de mise hors service des centrales nucléaires.

30. La centrale de Doel 1 a cessé de produire de l'électricité le 15 février 2015.

31. La loi du 28 juin 2015 a modifié la date de la fin de la production industrielle d'électricité des centrales de Doel 1 et de Doel 2, aux fins de contribuer à la sécurité d'approvisionnement électrique en Belgique. Elle permet à nouveau à la centrale nucléaire de Doel 1 de produire de l'électricité à compter du 6 juillet 2015 jusqu'au 15 février 2025 et reporte de dix ans la fin de la production industrielle d'électricité de la centrale de Doel 2 fixée désormais au 1er décembre 2025.

8 Standard-Datenbogen, http://natura2000.eea.europa.eu/Natura2000/SDF.aspx?site=BE2300006

9 Standard-Datenbogen, http://natura2000.eea.europa.eu/Natura2000/SDF.aspx?site=BE2100017

10 Standard-Datenbogen, http://natura2000.eea.europa.eu/Natura2000/SDF.aspx?site=NL9803061

11 Voir notes 8 à 10.

32. D'après la décision de renvoi, la conclusion d'une convention entre l'État belge et Electrabel SA, qui exploite les centrales, conditionnait la prorogation de la production industrielle d'électricité. Cette convention a été signée le 30 novembre 2015. Elle comporte un plan d'investissement de près de 700 millions d'euros pour la « prolongation de la durée d'exploitation ». Les travaux prévus comportent les modifications à apporter en vertu de la quatrième revue périodique de sûreté et des tests de résistance effectués à la suite de l'accident de Fukushima.

33. Ces investissements ont été précédés d'un examen préalable de la nécessité de réaliser une étude des incidences sur l'environnement. Elle a conclu que cette étude n'était pas nécessaire parce que les modifications ne conduisent pas à un impact radiologique négatif et n'entraînent pas d'évolution significative des incidences environnementales radiologiques existantes. Cette décision a été attaquée devant le Conseil d'État (Belgique). Les recours en annulation étaient toujours pendants au moment où la Cour a été saisie de la présente demande de décision préjudicielle [12].

34. En ce qui concerne la centrale de Doel 1, la loi du 28 juin 2015 suppose qu'une nouvelle autorisation individuelle de production d'électricité soit délivrée à l'exploitant de la centrale concernée et que l'autorisation d'exploitation de Doel 1 soit complétée de nouvelles dispositions relatives à la production d'électricité.

35. Les requérantes au principal, deux associations ayant pour objet la protection de l'environnement et du cadre de vie ont saisi la Cour constitutionnelle d'un recours en annulation de la loi du 28 juin 2015 en ce qu'elle prolonge de dix ans l'activité des réacteurs nucléaires de Doel 1 et de Doel 2 sans avoir réalisé préalablement d'étude d'incidences et de procédure permettant la participation du public.

36. Les deux associations invoquent les conventions d'Espoo et d'Aarhus ainsi que la directive EIE, la directive « habitats » et la directive « oiseaux ».

IV. Demande de décision préjudicielle

37. La Cour constitutionnelle de Belgique a dès lors posé à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

« 1) L'article 2, paragraphes 1 à 3, 6 et 7, l'article 3, paragraphe 8, l'article 5 et l'article 6, paragraphe 1, et le point 2 de l'appendice I de la convention d'Espoo sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière doivent-ils être interprétés conformément aux précisions apportées par le document d'information sur l'application de la convention à des activités en rapport avec l'énergie nucléaire et les recommandations sur les bonnes pratiques relatives à l'application de la convention aux activités liées à l'énergie nucléaire ?

2) L'article 1er, sous ix), de la convention d'Espoo définissant l'"autorité compétente" peut-il être interprété comme excluant du champ d'application de ladite convention des actes législatifs tels que la loi du 28 juin 2015 "modifiant la loi du 31 janvier 2003 sur la sortie progressive de l'énergie nucléaire à des fins de production industrielle d'électricité afin de garantir la sécurité d'approvisionnement sur le plan énergétique", compte tenu notamment des différentes études et auditions menées dans le cadre de l'adoption de cette loi ?

3) a) Les articles 2 à 6 de la convention d'Espoo doivent-ils être interprétés comme s'appliquant préalablement à l'adoption d'un acte législatif tel que la loi du 28 juin 2015 "modifiant la loi du 31 janvier 2003 sur la sortie progressive de l'énergie nucléaire à des fins de production

12 Voir les pages 39 et 40 de l'arrêt de renvoi.

industrielle d'électricité afin de garantir la sécurité d'approvisionnement sur le plan énergétique", dont l'article 2 reporte la date de la désactivation et de la fin de la production industrielle d'électricité des centrales nucléaires de Doel 1 et de Doel 2 ?

b) La réponse à la question énoncée au point a) est-elle différente selon qu'elle concerne la centrale de Doel 1 ou celle de Doel 2, compte tenu de la nécessité, pour la première centrale, de prendre des actes administratifs exécutant la loi précitée du 28 juin 2015 ?

c) La sécurité d'approvisionnement en électricité du pays peut-elle constituer un motif impérieux d'intérêt général permettant de déroger à l'application des articles 2 à 6 de la convention d'Espoo ou de suspendre cette application ?

4) L'article 2, paragraphe 2, de la convention d'Aarhus "sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement" doit-il être interprété comme excluant du champ d'application de ladite convention des actes législatifs tels que la loi du 28 juin 2015 "modifiant la loi du 31 janvier 2003 sur la sortie progressive de l'énergie nucléaire à des fins de production industrielle d'électricité afin de garantir la sécurité d'approvisionnement sur le plan énergétique", compte tenu ou non des différentes études et auditions menées dans le cadre de l'adoption de cette loi ?

5) a) Compte tenu notamment des "recommandations de Maastricht sur les moyens de promouvoir la participation effective du public au processus décisionnel en matière d'environnement" à l'égard d'un processus décisionnel à étapes multiples, les articles 2 et 6, combinés avec l'annexe I.I de la convention d'Aarhus, doivent-ils être interprétés comme s'appliquant préalablement à l'adoption d'un acte législatif tel que la loi du 28 juin 2015 "modifiant la loi du 31 janvier 2003 sur la sortie progressive de l'énergie nucléaire à des fins de production industrielle d'électricité afin de garantir la sécurité d'approvisionnement sur le plan énergétique", dont l'article 2 reporte la date de la désactivation et de la fin de la production industrielle d'électricité des centrales nucléaires de Doel 1 et de Doel 2 ?

b) La réponse à la question énoncée au point a) est-elle différente selon qu'elle concerne la centrale de Doel 1 ou celle de Doel 2, compte tenu de la nécessité, pour la première centrale, de prendre des actes administratifs exécutant la loi précitée du 28 juin 2015 ?

c) La sécurité d'approvisionnement en électricité du pays peut-elle constituer un motif impérieux d'intérêt général permettant de déroger à l'application des articles 2 et 6 de la Convention d'Aarhus ou de suspendre cette application ?

6) a) L'article 1er, paragraphe 2, combiné avec le point 13, sous a), de l'annexe II de la [directive EIE], lu, le cas échéant, à la lumière des conventions d'Espoo et d'Aarhus, doit-il être interprété comme s'appliquant au report de la date de désactivation et de fin de la production industrielle d'électricité d'une centrale nucléaire, impliquant, comme en l'espèce, des investissements importants et des mises à niveau de la sécurité pour les centrales nucléaires de Doel 1 et de Doel 2 ?

b) En cas de réponse affirmative à la question énoncée au point a), les articles 2 à 8 et 11 et les annexes I, II et III de la [directive EIE] doivent-ils être interprétés comme s'appliquant préalablement à l'adoption d'un acte législatif tel que la loi du 28 juin 2015 "modifiant la loi du 31 janvier 2003 sur la sortie progressive de l'énergie nucléaire à des fins de production industrielle d'électricité afin de garantir la sécurité d'approvisionnement sur le plan énergétique", dont l'article 2 reporte la date de la désactivation et de la fin de la production industrielle d'électricité des centrales nucléaires de Doel 1 et de Doel 2 ?

c) La réponse aux questions énoncées aux points a) et b) est-elle différente selon qu'elle concerne la centrale de Doel 1 ou celle de Doel 2, compte tenu de la nécessité, pour la première centrale, de prendre des actes administratifs exécutant la loi précitée du 28 juin 2015 ?

d) En cas de réponse affirmative à la question énoncée au point a), l'article 2, paragraphe 4, de la [directive EIE] doit-il être interprété comme permettant d'exempter le report de la désactivation d'une centrale nucléaire de l'application des articles 2 à 8 et 11 de la [directive EIE] pour des motifs impérieux d'intérêt général liés à la sécurité d'approvisionnement en électricité du pays ?

7) La notion d'"acte législatif spécifique" au sens de l'article 1er, paragraphe 4, de la [directive EIE] doit-elle être interprétée comme excluant du champ d'application de ladite directive un acte législatif tel que la loi du 28 juin 2015 "modifiant la loi du 31 janvier 2003 sur la sortie progressive de l'énergie nucléaire à des fins de production industrielle d'électricité afin de garantir la sécurité d'approvisionnement sur le plan énergétique", compte tenu notamment des différentes études et auditions menées dans le cadre de l'adoption de cette loi et qui seraient susceptibles d'atteindre les objectifs de la directive précitée ?

8) a) L'article 6 de la [directive "habitats"], combiné avec les articles 3 et 4 de la [directive "oiseaux", lus, le cas échéant, à la lumière de la [directive EIE] et des conventions d'Espoo et d'Aarhus, doit-il être interprété comme s'appliquant au report de la date de désactivation et de fin de la production industrielle d'électricité d'une centrale nucléaire, impliquant, comme en l'espèce, des investissements importants et des mises à niveau de la sécurité pour les centrales nucléaires de Doel 1 et de Doel 2 ?

b) En cas de réponse affirmative à la question énoncée au point a), l'article 6, paragraphe 3, de la [directive "habitats"] doit-il être interprété comme s'appliquant préalablement à l'adoption d'un acte législatif tel que la loi du 28 juin 2015 "modifiant la loi du 31 janvier 2003 sur la sortie progressive de l'énergie nucléaire à des fins de production industrielle d'électricité afin de garantir la sécurité d'approvisionnement sur le plan énergétique", dont l'article 2 reporte la date de la désactivation et de la fin de la production industrielle d'électricité des centrales nucléaires de Doel 1 et de Doel 2 ?

c) La réponse aux questions énoncées aux points a) et b) est-elle différente selon qu'elle concerne la centrale de Doel 1 ou celle de Doel 2, compte tenu de la nécessité, pour la première centrale, de prendre des actes administratifs exécutant la loi précitée du 28 juin 2015 ?

d) En cas de réponse affirmative à la question énoncée au point a), l'article 6, paragraphe 4, de la [directive "habitats"] doit-il être interprété comme permettant de considérer comme une raison impérative d'intérêt public majeur des motifs liés à la sécurité d'approvisionnement en électricité du pays, compte tenu notamment des différentes études et auditions menées dans le cadre de l'adoption de la loi précitée du 28 juin 2015 et qui seraient susceptibles d'atteindre les objectifs de la directive précitée ?

9) Si, sur la base des réponses données aux questions préjudicielles précédentes, le juge national devait arriver à la conclusion que la loi attaquée méconnaît une des obligations découlant des conventions ou directives précitées, sans que la sécurité d'approvisionnement en électricité du pays puisse constituer un motif impérieux d'intérêt général permettant de déroger à ces obligations, pourrait-il maintenir les effets de la loi du 28 juin 2015 afin d'éviter une insécurité juridique et de permettre qu'il soit satisfait aux obligations d'évaluation des incidences environnementales et de participation du public qui découleraient des conventions ou directives précitées ? »

38. Inter-Environnement Wallonie ASBL et le Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen VZW ainsi qu'Electrabel, en tant que parties à la procédure au principal, le Royaume de Belgique, la République tchèque, la République fédérale d'Allemagne, la République d'Autriche, la République portugaise, la République de Finlande, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord ainsi que la Commission européenne ont présenté des observations écrites. Mis à part le Royaume-Uni, ces parties ont également participé à l'audience du 10 septembre 2018.

V. Appréciation juridique

39. Les questions de la Cour constitutionnelle demandent d'interpréter deux conventions internationales signées par l'Union et deux directives du droit de l'Union au regard de questions juridiques à chaque fois analogues visant à savoir si la prorogation de la durée de production d'électricité dans une centrale nucléaire (points C et D) par la voie d'un acte législatif (point B) requiert une évaluation des incidences sur l'environnement en tant que projet et si l'on peut, le cas échéant, s'affranchir des obligations de réaliser une évaluation des incidences sur l'environnement (point E). Nous examinerons chacune de ces questions juridiques tout d'abord au regard de la directive EIE pour examiner ensuite dans quelle mesure les deux conventions influent sur la conclusion que nous aurons tirée. Les questions visant la directive « habitats » méritent cependant une approche propre (point F). La réponse aux questions donnant à penser que la procédure est fort probablement entachée d'un vice, nous terminerons en recherchant dans quelle mesure on peut maintenir les effets d'un acte qui a été adopté au mépris de règles mettant en place une évaluation d'incidences sur l'environnement (point G). Néanmoins, il convient avant tout d'examiner si le traité Euratom (ci-après le « traité CEEA ») fait obstacle à l'application du droit de l'Union dans le litige au principal (point A).

A. Sur la vocation du droit de l'Union à s'appliquer à l'énergie atomique

40. Tous les instruments juridiques visés par la demande de décision préjudicielle ont été adoptés à chaque fois au titre des compétences en matière d'environnement de l'époque qui figurent aujourd'hui à l'article 192 TFUE et, pour les conventions, au titre de la règle d'habilitation de l'époque permettant d'exercer les compétences externes.

41. Cependant, aux termes de l'article 106 bis, paragraphe 3, EA, les dispositions du traité FUE ne dérogent pas aux dispositions du traité CEEA [13]. Il convient dès lors d'examiner tout d'abord si l'application des deux conventions ou des deux directives à la prorogation de la durée de la production industrielle d'électricité par des centrales nucléaires serait susceptible d'y déroger.

42. Toute dérogation est cependant exclue lorsque les dispositions en question du droit de l'Union concernent des questions qui ne sont pas réglées dans le traité CEEA ou sur son fondement [14].

13 Arrêt du 12 février 2015, Parlement/Conseil (C-48/14, EU:C:2015:91, point 38).

14 Voir en ce sens arrêts du 29 mars 1990, Grèce/Conseil (C-62/88, EU:C:1990:153, point 17), et du 12 avril 2005, Commission/Royaume-Uni (C-61/03, EU:C:2005:210, point 44) ; voir en ce sens avis 1/94 (Accords annexés à l'accord OMC), du 15 novembre 1994 (EU:C:1994:384, point 24).

43. On songera sur ce point en particulier aux dispositions du chapitre 3 du titre II du traité CEEA relatif à la protection sanitaire dans le secteur de l'énergie atomique. Elles s'interprètent de manière large afin de leur donner un effet utile [15]. La délivrance d'autorisations administratives relatives à la construction et au fonctionnement d'installations nucléaires, dans leurs aspects afférents à la protection sanitaire contre les dangers résultant de rayonnements ionisants pour la population, s'inscrit dans le domaine d'application du traité CEEA [16].

44. On relèvera tout d'abord sur ce point que ce domaine d'application du traité CEEA relatif à la protection de la population ne peut pas faire obstacle à l'application de la directive « habitats ». Celle-ci ne vise en effet pas la protection de la population mais celle d'habitats naturels et d'espèces sauvages.

45. Néanmoins, même à l'égard de l'évaluation des incidences sur l'environnement, telle qu'elle est organisée dans la directive EIE ainsi que dans les conventions d'Espoo et d'Aarhus, aucune règle de cette nature n'a été adoptée sur le fondement du traité CEEA. De surcroît, les évaluations de l'incidence sur l'environnement qui y sont prévues ne se limitent pas à la protection de la population contre les rayonnements ionisants mais ont pour objet *tous* les effets significatifs que les projets pourraient avoir sur l'environnement.

46. Au reste, le législateur de l'Union a manifestement considéré aussi que le traité CEEA ne faisait pas obstacle aux conventions ni à la directive EIE, car ces textes visent expressément l'évaluation des incidences des centrales nucléaires sur l'environnement [17] sans se fonder en outre sur le traité CEEA.

47. Le Royaume de Belgique expose certes que l'application du droit de l'Union ne peut pas non plus compromettre les objectifs du traité CEEA, ni en particulier l'objectif de la sécurité d'approvisionnement visée à l'article 2, sous d), EA, mais il s'agit là de l'approvisionnement en minerais et combustibles nucléaires. On n'aperçoit pas en quoi celui-ci serait touché par une évaluation des incidences sur l'environnement ou par une participation du public.

48. Les autres parties et la Cour constitutionnelle soutiennent dès lors à juste titre que le traité CEEA ne fait pas obstacle à une application des conventions et directives en cause.

B. Acte législatif dans l'évaluation des incidences sur l'environnement

49. Les deuxième, quatrième et septième questions de la demande de décision préjudicielle concernent la circonstance que la durée de la production industrielle d'électricité des centrales de Doel 1 et Doel 2 a été prorogée par un acte législatif. La Cour constitutionnelle demande dès lors si un acte législatif requiert une évaluation des effets sur l'environnement au titre des conventions d'Espoo et d'Aarhus ainsi que de la directive EIE.

50. Aux termes de son article 1er, paragraphe 4, la directive EIE 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 celui de fournir des informations, étant atteints à travers la procédure législative.

15 Arrêts du 10 décembre 2002, Commission/Conseil (Convention sur la sûreté nucléaire) (C-29/99, EU:C:2002:734, point 78), et du 27 octobre 2009, ČEZ (C-115/08, EU:C:2009:660, point 100).

16 Arrêts du 10 décembre 2002, Commission/Conseil (Convention sur la sûreté nucléaire) (C-29/99, EU:C:2002:734, point 89), et du 27 octobre 2009, ČEZ (C-115/08, EU:C:2009:660, point 105).

17 Annexe I, point 2, de la convention d'Espoo, annexe I, point 1, cinquième tiret, de la convention d'Aarhus et annexe I, point 2, sous b), de la directive EIE.

51. En revanche, la convention d'Espoo n'exclut pas expressément les actes législatifs. L'article 2, point 2, de la convention d'Aarhus comporte certes une réserve pour la législation. Toutefois, celle-ci est énoncée en ce sens que seuls sont exclus les organes ou institutions agissant dans l'exercice de *pouvoirs législatifs*.

52. On pourrait dès lors comprendre les deux conventions en ce sens qu'elles couvrent également des actes du législateur lorsque celui-ci a agi non pas comme un législateur, c'est-à-dire dans l'exercice de pouvoirs législatifs, mais en tant qu'autorité administrative autorisant un projet [18].

53. À première vue, il semblerait préférable d'élargir le champ d'application de l'évaluation des incidences sur l'environnement en raison du risque éventuel de contournement qui pourrait précisément se produire dans les grands travaux qui affecteraient particulièrement fort l'environnement.

54. Pareil contournement pourrait enfreindre non seulement les deux conventions mais encore une obligation générale de droit international public d'évaluer l'impact sur l'environnement. En effet, d'après la Cour internationale de justice (CIJ), tous les États sont tenus de réaliser une évaluation des incidences sur l'environnement lorsque l'activité industrielle projetée risque d'avoir un impact préjudiciable important dans un cadre transfrontière [19]. Et, selon un principe général de droit international, énoncé notamment aux articles 27 et 46 de la convention de Vienne sur le droit des traités [20], les États ne peuvent pas invoquer leur ordre juridique interne, et notamment leurs règles internes de répartition des compétences, pour justifier la méconnaissance d'obligations internationales. Sur ce point, le droit de l'Union connaît les mêmes principes [21]. Dans l'intervalle, l'exception visant les actes législatifs nationaux spécifiques à l'article 2, paragraphe 5, qui a été ajouté dans la directive EIE par la directive 2014/52/UE [22] non encore applicable dans la procédure au principal, écarte également l'application de la directive à l'évaluation des incidences transfrontalières sur l'environnement au titre de l'article 7.

55. Enfin, en l'espèce la Cour ne doit cependant pas décider quelles conséquences a cette contradiction spécieuse de l'article 1er, paragraphe 4, de la directive EIE tant avec la convention d'Espoo qu'avec la convention d'Aarhus. L'interprétation qu'elle a donnée de l'article 1er, paragraphe 4, empêche en effet finalement de méconnaître les conventions.

56. Elle a décidé que l'article 1er, paragraphe 4, de la directive EIE n'exempte des projets d'une évaluation des incidences sur l'environnement que si deux conditions sont remplies. *Premièrement*, le projet doit être adopté en détail par un acte législatif spécifique, *deuxièmement*, les objectifs poursuivis par la directive, y compris celui de fournir des informations, doivent être atteints à travers la procédure législative [23].

18 Voir conclusions et recommandations du comité d'examen du respect des dispositions de la convention d'Aarhus du 23 octobre 2013, Ewing/Royaume-Uni (ACCC/C/2011/61, ECE/MP.PP/C.1/2013/13, projet de loi mixte, point 54), concernant le respect par le Royaume-Uni des obligations découlant de la convention. Voir nos conclusions dans l'affaire Edwards et Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2012:645, point 8) concernant ledit comité. Voir également arrêts du 18 octobre 2011, Boxus e.a. (C-128/09 à C-131/09, C-134/09 et C-135/09, EU:C:2011:667, point 50), et du 16 février 2012, Solvay e.a. (C-182/10, EU:C:2012:82, point 43).

19 Arrêts de la Cour internationale de justice du 20 avril 2010, affaire relative à des usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay) Recueil de la CIJ 2010, p. 14, point 204, et du 16 décembre 2015. Certaines activités menées par le Nicaragua dans la région frontalière (Costa Rica c. Nicaragua) et construction d'une route au Costa Rica le long du fleuve San Juan (Nicaragua c. Costa Rica), Recueil CIJ 2015, p. 665, point 104.

20 Conclue à Vienne le 23 mai 1969 (Recueil des traités des Nations unies, vol. 1155, p. 331).

21 Voir, notamment, arrêts du 5 mai 1970, Commission/Belgique (77/69, EU:C:1970:34, point 15), et du 9 décembre 2003, Commission/Italie (C-129/00, EU:C:2003:656, point 29) ; voir notamment avis 1/09 (accord créant un système unifié de règlement des litiges en matière de brevets), du 8 mars 2011 (EU:C:2011:123, point 86).

22 Directive 2014/52/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 modifiant la directive 2011/92/UE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (JO 2014, L 124, p. 1).

23 Arrêts du 16 septembre 1999, WWF e.a. (C-435/97, EU:C:1999:418, point 57) ; du 18 octobre 2011, Boxus e.a. (C-128/09 à C-131/09, C-134/09 et C-135/09, EU:C:2011:667, point 37), ainsi que du 17 novembre 2016, Stadt Wiener Neustadt (C-348/15, EU:C:2016:882, point 26).

57. La première condition implique que l'acte législatif présente les mêmes caractéristiques qu'une autorisation au sens de l'article 1er, paragraphe 2, de la directive 85/337[24]. Dans la mesure où la demande de décision préjudicielle concerne ce point, nous l'examinerons dans l'analyse de la prorogation de la durée de production industrielle d'électricité[25].

58. La seconde condition implique que les objectifs de la directive 85/337 soient atteints à travers la procédure législative. L'article 2, paragraphe 1, montre que l'objectif fondamental de la directive est de soumettre les projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, notamment en raison de leur nature, de leurs dimensions ou de leur localisation, à une évaluation de leurs incidences sur l'environnement, avant l'octroi de l'autorisation[26].

59. Il s'ensuit que le législateur doit disposer d'une information suffisante au moment où il adopte le projet. À cet égard, les informations à fournir par le maître d'ouvrage comportent au minimum une description du projet comprenant 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, ainsi que les données nécessaires pour identifier et évaluer les effets principaux que le projet est susceptible d'avoir sur l'environnement[27].

60. Au-delà des informations à avoir, la procédure législative doit également garantir une participation suffisante du public. Comme en attestent en effet les considérants 16, 17 et 19, il s'agit également d'un objectif essentiel de la directive EIE. Et cela inclut nécessairement la participation transfrontière du public, car aux termes du considérant 15, la directive doit également garantir la mise en œuvre de la convention d'Espoo.

61. Un acte législatif adopté en réalisant les objectifs de la directive EIE devrait ainsi remplir les conditions requises par les deux conventions.

62. Il convient donc de répondre aux deuxième, quatrième et septième questions préjudicielles que l'article 1er, paragraphe 4, de la directive EIE n'exclut de son champ d'application que les projets adoptés en détail par un acte législatif spécifique, de manière à ce que les objectifs de ladite directive aient été atteints par la procédure législative. Il appartient au juge national de vérifier, en tenant compte tant du contenu de l'acte législatif adopté que de l'ensemble de la procédure législative qui a conduit à son adoption, et notamment des actes préparatoires et des débats parlementaires, si l'acte législatif équivaut à l'autorisation d'un projet et si les objectifs de la directive ont été atteints dans la procédure législative[28].

C. Sur la prorogation de la durée de production industrielle d'électricité

63. Les objectifs de la directive EIE et des conventions d'Espoo et d'Aarhus ne doivent néanmoins être remplis que si la mesure en cause relève de leur champ d'application respectif. C'est à ce titre que, par sa première question, sa troisième question, sous a), et sa cinquième question, sous a), ainsi que par la première partie de sa sixième question, sous a), la Cour constitutionnelle souhaite savoir si la prorogation de la durée de la production industrielle d'électricité dans les deux sites nucléaires doit être qualifiée de projet.

24 Arrêts du 16 septembre 1999, WWF e.a. (C-435/97, EU:C:1999:418, point 58), du 18 octobre 2011, Boxus e.a. (C-128/09 à C-131/09, C-134/09 et C-135/09, EU:C:2011:667, points 38 et 39), ainsi que du 17 novembre 2016, Stadt Wiener Neustadt (C-348/15, EU:C:2016:882, point 27).

25 Voir les points 63 et suivants des présentes conclusions.

26 Arrêts du 18 octobre 2011, Boxus e.a. (C-128/09 à C-131/09, C-134/09 et C-135/09, EU:C:2011:667, point 41), ainsi que du 17 novembre 2016, Stadt Wiener Neustadt (C-348/15, EU:C:2016:882, point 29).

27 Arrêts du 18 octobre 2011, Boxus e.a. (C-128/09 à C-131/09, C-134/09 et C-135/09, EU:C:2011:667, point 43) ; ainsi que du 17 novembre 2016, Stadt Wiener Neustadt (C-348/15, EU:C:2016:882, point 30).

28 Arrêt du 18 octobre 2011, Boxus e.a. (C-128/09 à C-131/09, C-134/09 et C-135/09, EU:C:2011:667, point 48).

1. La notion de « projet » de la directive EIE

64. C'est ainsi que la première partie de la sixième question, sous a), doit préciser si la prorogation de la durée de la production industrielle d'électricité de centrales nucléaires est un projet au sens de la directive EIE.

65. L'article 1er, paragraphe 2, sous a), de la directive EIE définit comme projet « la réalisation de travaux de construction ou d'autres installations ou ouvrages » (premier tiret) et « d'autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, y compris celles destinées à l'exploitation des ressources du sol » (second tiret).

66. La Cour a décidé à cet égard que la notion de « projet » vise des travaux ou des interventions, modifiant la réalité physique du site [29]. Ainsi, le simple renouvellement d'une autorisation existante d'exploiter un projet ne peut, en l'absence de travaux ou d'interventions modifiant la réalité physique du site, être qualifié de « projet » au sens de l'article 1er, paragraphe 2, sous a), de la directive EIE [30].

67. Cette interprétation de l'article 1er, paragraphe 2, sous a), de la directive EIE tirée de l'énoncé de cette disposition semble certes évidente, mais elle ne répond pas aux conventions d'Espoo et d'Aarhus.

2. La notion de « projet » dans la convention d'Espoo

68. La notion de « projet » dans la convention d'Espoo n'est certes pas expressément évoquée dans les questions de la Cour constitutionnelle mais tant la première question que la troisième question, sous a), y sont consacrées en définitive. La première question en particulier ne consiste pas à savoir si les deux documents qu'elle vise sont impératifs, ceux-ci n'y prétendent absolument pas. Cette question vise plutôt à savoir si l'analyse juridique qui les sous-tend est exacte, selon laquelle la prorogation de l'autorisation d'une centrale est un projet. Et tel est en définitive aussi le cœur de la troisième question, sous a).

a) Compétence de la Cour pour donner une interprétation

69. Tout débat sur la notion de « projet » de la convention d'Espoo requiert au préalable que la Cour soit bel et bien habilitée à interpréter la convention d'Espoo.

70. La Communauté européenne ayant à l'époque approuvé la Convention d'Espoo, ses dispositions font à présent partie intégrante de l'ordre juridique de l'Union conformément à l'article 216, paragraphe 2, TFUE [31].

29 Arrêts du 17 mars 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest e.a. (C-275/09, EU:C:2011:154 point 24), et du 19 avril 2012, Pro-Braine e.a. (C-121/11, EU:C:2012:225, point 31).

30 Arrêts du 17 mars 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest e.a. (C-275/09, EU:C:2011:154 point 24), et du 19 avril 2012, Pro-Braine e.a. (C-121/11, EU:C:2012:225, point 32).

31 Arrêts des 8 mars 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, point 30) ; 15 mars 2018, North East Pylon Pressure Campaign et Sheehy (C-470/16, EU:C:2018:185, point 46), et du 11 juillet 2018, Bosphorus Queen Shipping (C-15/17, EU:C:2018:557, point 44).

71. Il est vrai que la convention a été conclue par la Communauté et tous ses États membres en vertu d'une compétence partagée [32], mais, lorsque la Cour est saisie conformément à l'article 267 TFUE, elle est compétente pour établir la ligne de partage entre les obligations que l'Union assume et celles qui demeurent à la seule charge des États membres et pour interpréter (à cet effet) les stipulations de la convention d'Aarhus [33]. Lorsqu'elle aboutit à la conclusion que la disposition en question relève des obligations assumées par l'Union, l'interprétation de cette disposition relève elle aussi de sa compétence.

72. La convention d'Espoo prévoit, pour l'autorisation de certaines activités, une participation transfrontière du public ainsi qu'une évaluation des incidences sur l'environnement. Ces dispositions ont, pour la majeure partie, été transposées par la directive EIE, et en particulier par son article 7, de sorte qu'elles concernent un domaine largement couvert par le droit de l'Union. À ce seul titre, la Cour est compétente à tout le moins pour interpréter les dispositions de la convention relatives à cette évaluation [34].

73. Même à admettre que certains projets relèvent de la compétence exclusive des États membres, il existe un intérêt certain à ce qu'une disposition du droit de l'Union susceptible de s'appliquer aussi bien à des situations relevant du droit national qu'à des situations relevant du droit de l'Union reçoive une interprétation uniforme pour éviter à l'avenir des interprétations divergentes selon les conditions dans lesquelles elle sera appliquée [35].

74. Il s'ensuit que la Cour est habilitée à interpréter la convention à l'endroit de l'évaluation des incidences sur l'environnement.

b) Notion d'« activité proposée » dans la convention d'Espoo

75. Aux termes de l'article 1er, point v), de la convention d'Espoo, l'expression « activité proposée » désigne toute activité ou tout projet visant à modifier sensiblement une activité. Cette définition est à l'évidence tautologique pour la notion d'« activité proposée » en tant que telle, car, à la différence de la directive EIE, on n'y trouve pas de définition qui décrirait plus avant les actes nécessaires.

76. On peut néanmoins se référer aux activités visées dans l'annexe I de la convention d'Espoo pour déterminer plus avant la notion d'« activité proposée» [36]. Seules ces activités relèvent de la convention et peuvent imposer de réaliser une évaluation des incidences sur l'environnement.

77. C'est ainsi que certains types d'activités sont caractérisés par des actes, par exemple le *déboisement* de grandes superficies (annexe I, point 17, de la convention d'Espoo) ou la *construction* d'autoroutes, de routes express et de lignes de chemin de fer pour le trafic ferroviaire à longue distance ainsi que de certains aéroports (point 7). La plupart des types d'activités couvrent en revanche des installations ou des complexes en tant que tels, par exemple des raffineries de pétrole (point 1), des grandes installations pour l'élaboration primaire de la fonte et de l'acier et pour la production de métaux non ferreux (point 4) ou des installations chimiques intégrées (point 6).

32 Déclaration de la Communauté européenne indiquant l'étendue de sa compétence conformément à l'article 17, paragraphe 5, de la convention d'Espoo (Finlande) (document du Conseil 8931/96, annexe B, également accessible sur https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-4&chapter=27&lang=fr).

33 Arrêt du 8 mars 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, point 31 et jurisprudence citée).

34 Arrêts du 19 mars 2002, Commission/Irlande (C-13/00, EU:C:2002:184, point 20) ; du 7 octobre 2004, Commission/France (C-239/03, EU:C:2004:598, points 29 à 31) ; du 8 mars 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, point 36), et du 4 septembre 2014, Commission/Conseil (C-114/12, EU:C:2014:2151, point 102).

35 Arrêts du 8 mars 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, point 42), et du 15 mars 2018, North East Pylon Pressure Campaign et Sheehy (C-470/16, EU:C:2018:185, point 50).

36 La Cour a procédé de même dans l'arrêt du 17 mars 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest e.a. (C-275/09, EU:C:2011:154, points 26 à 28), à l'appui de l'interprétation qu'elle a donnée à la notion de « projet » dans la directive EIE.

78. Les centrales nucléaires (annexe I, point 2, de la convention d'Espoo) relèvent de cette deuxième catégorie. Le comité d'application de la convention d'Espoo en a conclu à juste titre que non seulement la construction ou la première exploitation d'un réacteur nucléaire était une activité proposée, mais aussi la poursuite de son exploitation au-delà des limites de durée de vie initialement autorisées pour un réacteur nucléaire. En effet, cette exploitation peut causer un impact transfrontière préjudiciable important [37]. Il s'ensuit que la prorogation de l'autorisation d'une centrale nucléaire constitue elle aussi une activité proposée.

79. Le Royaume de Belgique soutient certes que l'autorisation d'exploitation des centrales nucléaires en cause n'est pas limitée dans le temps. Seule la durée de la production industrielle d'électricité a été prorogée selon lui.

80. L'exploitation d'une centrale nucléaire n'est cependant pas une fin en soi. Elle n'a de sens que pour produire de l'électricité. Sans la prorogation de la durée de la production industrielle d'électricité des centrales nucléaires de Doel 1 et de Doel 2, la production d'électricité n'aurait pas pu être reprise dans l'une et aurait dû être arrêtée dans l'autre. C'est pour cette raison que la centrale nucléaire de Doel 1 a été temporairement mise hors service jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi. On voit ainsi que les choses sont comparables à l'affaire sur laquelle le comité d'application s'est prononcé [38].

81. L'objection émise par la République tchèque est plus sérieuse là où elle indique que, dans l'état actuel des réflexions, le renouvellement de l'évaluation des incidences sur l'environnement d'une centrale nucléaire déjà autorisée s'envisagerait uniquement si l'État concerné a assorti l'autorisation d'une limite dans le temps.

82. Cette objection ne change cependant rien au fait que la prorogation d'une autorisation peut avoir un impact important sur l'environnement et qu'il est dès lors conforme non seulement à la lettre mais aussi à l'esprit de la convention d'Espoo de réaliser une évaluation des incidences sur l'environnement.

83. En principe, il serait certes aussi judicieux de décider à intervalles réguliers, pour les centrales nucléaires et les installations analogues autorisées sans limite de temps, si, après consultation du public, la poursuite de leur exploitation se justifie au regard de leur impact sur l'environnement. Or, la circonstance que la convention d'Espoo ne le prévoit pas ne justifie pas d'exclure de son champ d'application des décisions effectivement nécessaires sur la poursuite de l'exploitation.

84. Au reste, on verra au regard de la convention d'Aarhus que le réexamen prévu dans d'autres instruments juridiques de l'autorisation de centrales nucléaires peut imposer une participation du public dans l'évaluation des incidences sur l'environnement [39].

85. On relèvera cependant que, contrairement aux projets visés à l'article 4, paragraphe 1, et à l'annexe I de la directive EIE, une activité qualifiée d'activité proposée au sens de l'article 1er, point v), et de l'annexe I de la convention d'Espoo ne requiert pas nécessairement une évaluation des incidences sur l'environnement. Dans le cadre de l'article 2, paragraphe 3, de la convention d'Espoo, une activité visée à l'annexe I ne sera en effet pas irréfragablement réputée avoir un impact transfrontière préjudiciable important et ne requerra pas à ce titre d'évaluation d'incidence sur l'environnement. L'article 3, paragraphe 7, de la convention le souligne tout particulièrement en prévoyant en cas de divergence de vues une procédure interétatique pour déterminer la probabilité d'un impact de cette nature.

37 Rapport du comité d'application sur sa trentième session, 14 août 2014, ECE/MP.EIA/IC/2014/2, annexe (centrale nucléaire de Rivne), point 37.

38 Ibidem, points 41 à 45.

39 Voir le point 98 des présentes conclusions.

86. Le fait notamment que le prolongement de l'exploitation d'une centrale nucléaire augmente d'autant à la fois le risque d'un accident grave et la quantité de déchet produite montre néanmoins que la prorogation de la durée de production industrielle d'électricité d'une centrale nucléaire est susceptible d'avoir un impact transfrontière préjudiciable important sur l'environnement. En l'absence de mesures de réhabilitation, on doit craindre en plus que les risques d'accident croissent de manière disproportionnée en raison de l'usure de l'installation. La prorogation de la durée de production industrielle d'électricité de centrales nucléaires peut ainsi avoir un impact transfrontière préjudiciable important justifiant de réaliser une évaluation des incidences sur l'environnement. Dans l'affaire au principal, on rappellera en outre que les centrales de Doel 1 et de Doel 2 sont à proximité immédiate des Pays-Bas et que d'autres États membres seraient probablement aussi touchés en cas d'accident grave.

87. Il est au reste également opportun d'évaluer les incidences sur l'environnement à la faveur d'une prorogation de la durée de production d'électricité, car les longues années d'exploitation d'une centrale ont généralement permis d'acquérir sur les risques qu'elle comporte de nouvelles connaissances scientifiques qui n'avaient pas encore pu être prises en compte jusque-là [40]. Et, ainsi que la République portugaise l'expose, une grande partie des installations plus anciennes n'ont précisément pas donné lieu à une évaluation des incidences sur l'environnement avec participation du public.

88. En revanche, des prolongations de l'utilisation de centrales nucléaires sur des périodes très courtes pourraient en principe ne pas requérir d'évaluation des incidences sur l'environnement. Ces prolongations ne sont en effet pas susceptibles, par nature, de causer un impact préjudiciable important sur l'environnement. La Cour ne doit cependant pas décider où cette limite doit être précisément tracée, car la prolongation de dix ans suffit en tout cas à constituer le risque d'un tel impact sur l'environnement.

89. Il convient dès lors de répondre à la première question et à la troisième question, sous a), que la prorogation de la durée de production industrielle d'électricité de dix ans est une activité proposée au sens de l'article 1er, point v), et de l'annexe I, point 2, de la convention d'Espoo, requérant une évaluation de l'impact transfrontière sur l'environnement conforme à l'article 2, paragraphe 3, dès lors qu'elle est susceptible d'avoir un impact transfrontière préjudiciable important sur l'environnement.

3. La notion de « projet » dans la convention d'Aarhus

90. La cinquième question, sous a), concerne l'application de l'article 6 de la convention d'Aarhus, qui régit la participation du public en ce compris une évaluation de l'impact sur l'environnement, à la prorogation de la durée de production industrielle d'électricité dans une centrale nucléaire.

a) Prolongation en tant que « projet »

91. L'article 6, paragraphe 1, sous a), de la convention d'Aarhus prévoit d'appliquer les dispositions de l'article 6 lorsqu'il s'agit de décider d'autoriser ou non des activités proposées du type de celles énumérées à l'annexe I. La notion d'« activité » correspond à cet égard à la notion de « projet » employée dans la directive EIE.

92. L'annexe I, point 1, cinquième tiret, de la convention d'Aarhus vise les « centrales nucléaires » sans fixer de seuil dans son utilisation commerciale. Contrairement à la convention d'Espoo, elle ne requiert pas d'évaluation de l'impact préjudiciable important qu'un tel projet pourrait avoir ou non sur l'environnement.

40 Rapport du comité d'application sur sa trentième session, 14 août 2014, ECE/MP.EIA/IC/2014/2, annexe (centrale nucléaire de Rivne), point 42.

93. La loi en cause dans le recours au principal a autorisé la production d'électricité dans les deux centrales nucléaires pour dix autres années. Ainsi que le Royaume de Belgique et Electrabel le soulignent, les centrales nucléaires disposent en outre d'une autorisation d'exploitation à durée illimitée qui n'a pas été remise en cause par la limitation dans le temps de la production d'électricité. Cependant, ainsi que nous l'avons déjà exposé à l'endroit de la convention d'Espoo [41], la production d'électricité est la vocation de l'exploitation de centrales nucléaires. Il s'ensuit que l'autorisation de produire de l'électricité dans une centrale nucléaire doit également être considérée comme une autorisation de l'activité d'une « centrale nucléaire » visée à l'annexe I, point 1, cinquième tiret, de la convention d'Aarhus.

94. En ce qui concerne la circonstance qu'il s'agit de la prorogation d'une autorisation en cours, il se trouve que l'article 6, paragraphe 1, sous a), de la convention d'Aarhus ne se limite pas à la première autorisation d'une activité. Cette disposition couvre donc en principe aussi le renouvellement de l'autorisation d'une activité.

95. Il est vrai que la convention d'Aarhus comporte des règles particulières pour le réexamen (article 6, paragraphe 10) et la modification (annexe I, point 22) d'autorisations. Néanmoins, ainsi que nous l'exposerons plus bas, ces dispositions ne priment pas l'application de l'article 6, paragraphe 1, sous a), et de l'annexe I, point 1, cinquième tiret, à la prorogation de la durée de production industrielle d'électricité.

b) Le réexamen d'autorisations en tant que « projet »

96. À première vue, l'article 6, paragraphe 10, de la convention d'Aarhus pourrait être une lex specialis par rapport à l'article 6, paragraphe 1, sous a). Aux termes de celui-ci, chaque partie veille à ce que, lorsqu'une autorité publique *réexamine* ou *met à jour* les conditions dans lesquelles est exercée une activité visée au paragraphe 1, les dispositions des paragraphes 2 à 9 du présent article s'appliquent mutatis mutandis lorsqu'il y a lieu. Ces paragraphes régissent les modalités de la participation du public dans l'évaluation de l'impact sur l'environnement.

97. Il est vrai que la prorogation de la durée de production industrielle d'électricité a été liée à un réexamen et à une mise à jour des conditions d'exploitation, à savoir aux mesures de réhabilitation convenues. Pour cette seule raison déjà, une participation du public dans l'évaluation de l'impact sur l'environnement pourrait s'avérer nécessaire [42].

98. Toutefois le réexamen ou la mise à jour d'une autorisation de centrales nucléaires n'est en définitive pas un cas particulier d'autorisation d'une centrale nucléaire par voie de prolongation de la durée de production d'électricité. L'article 6, paragraphe 10, de la convention d'Aarhus n'est donc pas une lex specialis par rapport à l'article 6, paragraphe 1, sous a).

99. Cette participation du public dans l'évaluation de l'impact sur l'environnement rendue éventuellement obligatoire au titre d'un réexamen ou d'une mise à jour de l'autorisation d'une centrale nucléaire réduit cependant à néant l'objection de la République tchèque selon laquelle il est contradictoire d'appliquer la notion de « projet » à la prorogation d'autorisations dès lors que les centrales nucléaires autorisées pour une durée illimitée n'en relèvent pas selon elle [43]. En effet, les vérifications régulières de la sûreté des centrales nucléaires prévues à l'article 14 de la convention de

41 Voir le point 80 des présentes conclusions.

42 Rapport du comité d'examen du respect des dispositions de la convention d'Aarhus, Conclusions et recommandations du 12 mai 2011, Global 2000 [Amis de la terre Autriche]/Slovaquie (ACCC/C/2009/41, ECE/MP.PP/2011/11/Add.3, centrale nucléaire de Mochovce, points 55 à 57).

43 Voir le point 81 des présentes conclusions.

Vienne sur la sûreté nucléaire [44] et à l'article 6, paragraphe 2, de la directive 2009/71/Euratom [45] peuvent susciter une participation du public dans l'évaluation de l'impact sur l'environnement au titre de l'article 6, paragraphe 10, de la convention d'Aarhus. Le royaume de Belgique expose au reste que dans ces réexamens ses autorités réalisent une évaluation des incidences sur l'environnement. La directive relative aux émissions industrielles [46] instaure également des réexamens obligatoires pour d'autres installations importantes.

c) Modification ou extension en tant que « projet »

100. L'annexe I, point 22, première phrase, de la convention d'Aarhus prévoit que toute *modification* ou *extension* des activités qui répond en elle-même aux critères ou aux seuils énoncés dans l'annexe est régie par l'article 6, paragraphe 1, sous a), de la convention. On pourrait également y voir une lex specialis par rapport aux dispositions combinées de l'article 6, paragraphe 1, sous a), et de l'annexe I, point 1, cinquième tiret.

101. La prorogation de la durée de production industrielle d'électricité d'une centrale serait une extension de cette activité dans le temps et les mesures de réhabilitation convenues relèvent de la notion de « modification ». Aucun seuil n'étant prévu pour les centrales nucléaires destinées à la production commerciale d'électricité, cette règle requiert donc elle aussi une participation du public [47].

102. Il reste cependant que l'annexe I, point 22, première phrase, de la convention d'Aarhus n'est pas une lex specialis par rapport à l'annexe I, point 1, cinquième tiret, en cas de prolongation de la durée de production d'électricité. En effet, la prolongation de l'exploitation d'une installation se distingue d'une « simple » modification ou extension du seul fait qu'en l'absence de prolongation l'activité serait à l'arrêt.

d) Conclusion intermédiaire

103. Il convient dès lors de répondre à la cinquième question, sous a), que la prorogation de la durée de production industrielle d'électricité de certaines centrales nucléaires doit être qualifiée, d'une part, d'autorisation d'une activité au sens de l'article 6, paragraphe 1, sous a), et de l'annexe I, point 1, cinquième tiret, de la convention d'Aarhus et, d'autre part, de modification et d'extension dans le temps de l'exploitation de centrales nucléaires au sens de l'article 6, paragraphe 1, sous a), et des dispositions combinées de l'annexe I, point 22, première phrase, et point 1, cinquième tiret.

44 JO 1999, L 318, p. 21, approuvée par la décision 1999/819/Euratom de la Commission du 16 novembre 1999 concernant l'adhésion de la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom) à la convention de 1994 sur la sûreté nucléaire (JO 1999, L 318, p. 20).

45 Directive 2009/71/Euratom du Conseil du 25 juin 2009 établissant un cadre communautaire pour la sûreté nucléaire des installations nucléaires (JO 2009, L 172, p. 18).

46 Voir article 21 de la directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles (prévention et réduction intégrées de la pollution) (JO 2010, L 334, p. 17).

47 Rapport du comité d'examen du respect des dispositions de la convention d'Aarhus, conclusions et recommandations du 12 mai 2011, Global 2000 [Amis de la terre Autriche]/Slovaquie (ACCC/C/2009/41, ECE/MP.PP/2011/11/Add.3, centrale nucléaire de Mochovce, point 58). Voir également Nations unies Commission économique pour l'Europe, recommandations de Maastricht sur les moyens de promouvoir la participation effective du public au processus décisionnel en matière d'environnement dans le cadre de la Convention d'Aarhus, point 40 sous f), et rapport de l'équipe spéciale de la participation du public au processus décisionnel sur les travaux de sa quatrième réunion (18 juin 2013), ECE/MP.PP/WG.1/2013/6, points 56 et 57.

4. Contradiction entre l'interprétation donnée à ce jour à l'article 1er, paragraphe 2, sous a), de la directive EIE et aux deux conventions

104. On voit donc que les conventions d'Espoo et d'Aarhus requièrent respectivement une évaluation transfrontalière de l'impact sur l'environnement et une participation du public incluant une évaluation de l'impact sur l'environnement de la prorogation de la durée de production industrielle d'électricité de centrales nucléaires. L'*interprétation donnée à ce jour* à la définition du terme projet dans l'article 1er, paragraphe 2, sous a), de la directive EIE exclut en revanche une mesure de cette nature du champ d'application de la directive.

a) Interprétation conforme au droit international de la notion de « projet » figurant dans la directive EIE

105. La directive EIE étant censée mettre largement en œuvre les conventions [48], il reste cependant souhaitable de l'interpréter conformément à ces dernières [49]. Par ailleurs, l'Union doit exercer ses compétences dans le respect du droit international ; dès lors, le droit dérivé de l'Union doit par principe être interprété en harmonie avec les obligations internationales de l'Union [50].

106. L'article 1er, paragraphe 2, sous a), de la directive EIE permettrait de donner une interprétation répondant aux conditions requises par les deux conventions en ce que l'on pourrait qualifier la prolongation d'une autorisation d'*autre intervention dans le milieu naturel ou le paysage*.

107. L'interprétation que la Cour a donnée à ce jour à l'article 1er, paragraphe 2, sous a), de la directive EIE ne lui a pas semblé s'imposer de manière absolue et l'on en voudra pour preuve que, à tout le moins dans le premier des deux arrêts pertinents, elle a estimé nécessaire pour conclure que la directive n'est pas applicable au projet en cause de se fonder en plus sur le type de projet visé à l'annexe I, à savoir la *construction* d'aéroports au sens du point 7, sous a) [51]. Le simple renouvellement d'une autorisation d'exploitation ne peut, en l'absence de travaux, être qualifié de construction d'un aéroport. Le type de projet visant les centrales nucléaires n'est en revanche pas limité à la construction.

108. Au regard de l'obligation qui incombe aux États d'évaluer l'impact transfrontalier sur l'environnement, en vertu de la convention d'Espoo mais aussi de la jurisprudence de la Cour internationale de justice [52], il semble dès lors impératif d'inclure à tout le moins la prolongation d'autorisations susceptibles d'avoir un impact transfrontière préjudiciable important au sens de la convention d'Espoo, dans la notion de « projet » de la directive EIE, ainsi que la République fédérale d'Allemagne l'a proposé à l'audience de plaidoiries.

48 Voir, d'une part, la déclaration de la Communauté européenne, conformément à l'article 17 paragraphe 5 de la convention d'Espoo (Finlande) sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière, relative à l'étendue de sa compétence (document du Conseil 8931/96, annexe B, également disponible à l'adresse : https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/1997/CN.258.1997-Frn.pdf) ainsi que le considérant 15 de la directive EIE et, d'autre part, la directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, et modifiant, en ce qui concerne la participation du public et l'accès à la justice, les directives 85/337/CEE et 96/61/CE du Conseil (JO 2003 L 156, p. 17).

49 Arrêts du 8 mars 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, point 42), et du 15 mars 2018, North East Pylon Pressure Campaign et Sheehy (C-470/16, EU:C:2018:185, point 50).

50 Arrêts du 24 novembre 1992, Poulsen et Diva Navigation (C-286/90, EU:C:1992:453, point 9) ; du 3 septembre 2008, Kadi et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission (C-402/05 P et C-415/05 P, EU:C:2008:461, point 291) ; du 21 décembre 2011, Air Transport Association of America e.a. (C-366/10, EU:C:2011:864, point 123), et du 11 juillet 2018, Bosphorus Queen Shipping. (C-15/17, EU:C:2018:557, point 44).

51 Arrêt du 17 mars 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest e.a. (C-275/09, EU:C:2011:154, points 26 à 28).

52 Voir le point 54 des présentes conclusions.

109. Cependant, même au-delà, c'est-à-dire dans des situations purement nationales, l'interprétation plus large de la notion de « projet » répond davantage à l'objectif de la directive EIE ainsi qu'à la convention d'Aarhus, de garantir l'évaluation de l'impact sur l'environnement de projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, notamment en raison de leur nature, de leurs dimensions ou de leur localisation. À cet égard la prolongation de l'exploitation d'une installation peut évidemment avoir des incidences notables sur l'environnement, non seulement en raison de la poursuite de l'exploitation, mais aussi en raison de modifications dans le contexte environnemental dans lequel elle s'inscrit. De surcroît, de nouvelles avancées scientifiques peuvent avoir été enregistrées au moment où la prolongation est décidée.

110. On rappellera enfin que le fait de reconnaître la prolongation d'une autorisation comme projet n'impose pas encore de réaliser une évaluation des incidences sur l'environnement. En effet, seuls les types de projets des annexes I et II présentant un certain risque pour l'environnement sont assujettis à l'évaluation des incidences sur l'environnement au titre de la directive EIE. Et ce n'est qu'à ce titre qu'il faudrait examiner si des prolongations sont suffisamment importantes pour justifier une évaluation.

111. Il convient dès lors de répondre à la première question, à la troisième question, sous a), et à la cinquième question, sous a), ainsi qu'à la première partie de la sixième question, sous a), que, contrairement à la jurisprudence rendue à ce jour, la notion de « projet » figurant à l'article 1er, paragraphe 2, sous a), de la directive EIE inclut la prorogation de la durée de production industrielle d'électricité d'une centrale nucléaire pour dix nouvelles années.

112. Cette conclusion et l'abandon de la jurisprudence suivie jusqu'à présent, pourraient inciter à limiter l'effet d'un arrêt allant en ce sens afin de réduire les risques de compromettre la sécurité juridique de mesures qui ont été prises sans évaluation des incidences sur l'environnement en se fiant à la jurisprudence rendue par la Cour à ce jour [53]. Cependant très peu de projets pourraient éventuellement être attaqués pour méconnaissance de la directive EIE, car le droit de l'Union n'exclut pas les délais de forclusion [54]. De surcroît, les deux conventions et les positions adoptées par les comités respectifs d'examen et d'application auraient pu inciter à douter de la fermeté de la jurisprudence de la Cour. C'est la raison pour laquelle nous n'estimons pas nécessaire de limiter les effets de l'arrêt à intervenir.

b) Sur l'effet direct des conventions d'Espoo et d'Aarhus

113. Si la Cour devait néanmoins persister dans sa jurisprudence sur la notion de « projet » figurant à l'article 1er, paragraphe 2, sous a), de la directive EIE, on se demande si les conventions d'Espoo et d'Aarhus n'ont pas d'effet direct à tout le moins à l'endroit de la définition des projets requérant une évaluation des incidences sur l'environnement.

114. À cet égard, les stipulations d'un accord conclu par l'Union et ses États membres avec des États tiers doivent être considérées comme étant d'effet direct lorsque, eu égard à leurs termes ainsi qu'à l'objet et à la nature de cet accord, elles comportent une obligation claire et précise qui n'est subordonnée, dans son exécution ou dans ses effets, à l'intervention d'aucun acte ultérieur [55].

53 Sur la limitation des effets d'un arrêt voir les arrêts du 2 février 1988, Blaizot e.a. (24/86, EU:C:1988:43, points 28 et 30) ; du 15 mars 2005, Bidar (C-209/03, EU:C:2005:169, points 66 à 69) ; et du 9 novembre 2010, Volker und Markus Schecke et Eifert (C-92/09 et C-93/09, EU:C:2010:662, point 93).

54 Arrêt du 17 novembre 2016, Stadt Wiener Neustadt (C-348/15, EU:C:2016:882, points 41 et 42).

55 Arrêts du 30 septembre 1987, Demirel (12/86, EU:C:1987:400, point 14), et du 8 mars 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, point 44 et jurisprudence citée).

115. Des actes juridiques tels que la directive EIE ne font pas obstacle à une application immédiate de ces conventions. En effet, en vertu de l'article 216, paragraphe 2, TFUE, lorsque des accords internationaux sont conclus par l'Union, les institutions de l'Union sont liées par de tels accords et, par conséquent, ceux-ci priment les actes de l'Union [56].

116. En l'espèce, il ne s'agit cependant pas d'apprécier la validité de la directive EIE à l'aune des deux conventions mais tout simplement de repérer à l'aide des conventions une lacune dans la notion de « projet » et de la combler en recourant directement à la notion de « projet » figurant dans les conventions.

117. Et sur ce point la question ne se pose pas non plus de savoir si la réalisation d'une évaluation des incidences sur l'environnement requiert d'adopter de nouveaux actes de transposition et notamment de définir un régime procédural qui l'encadre. Ce cadre a en effet déjà été tracé par la directive EIE et la législation qui l'a transposée dans les États membres. Il doit simplement être appliqué aux projets relevant des deux conventions, non à ceux relevant de la directive EIE [57]. C'est précisément ce que fait la Cour pour des projets relevant de l'article 6, paragraphe 1, sous b), de la convention d'Aarhus, qui ne sont donc pas expressément visés dans l'annexe de la convention, mais sont néanmoins susceptibles d'avoir un effet important sur l'environnement et doivent dès lors être évalués [58].

118. L'objet et la nature des conventions ne s'opposent pas à une telle application directe.

119. L'objet que les conventions règlent dans le droit de l'environnement revêt à cet égard une importance fondamentale. C'est ainsi que l'article 1er et le septième considérant de la convention d'Aarhus soulignent le droit de chacun de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être. Le septième considérant vise même le devoir de chacun, tant individuellement qu'en association avec d'autres, de protéger et d'améliorer l'environnement dans l'intérêt des générations présentes et futures. C'est à ce titre que ses huitième, treizième et dix-huitième considérants soulignent la nécessité de garantir un accès effectif à la justice pour être en mesure de faire valoir ce droit à un environnement sain. Cet accès doit inclure la faculté d'invoquer des normes du droit international de l'environnement bénéficiant aux particuliers à l'instar des droits de participer au processus décisionnel mis en place par la convention d'Espoo.

120. C'est tout-à-fait logiquement que l'exposé des motifs de la proposition de pacte international de l'environnement détermine également que, à la différence de simples déclarations, les conventions internationales en matière d'environnement visent, par nature, à établir des droits d'application immédiate susceptibles d'être invoqués en justice [59].

121. Au cas où la Cour maintient, à l'égard de la prolongation de la durée de production d'électricité dans des centrales nucléaires, son interprétation de la notion de « projet » figurant à l'article 1er, paragraphe 2, sous a), de la directive EIE, nous lui proposons dès lors de déterminer que la directive EIE trouve néanmoins à s'appliquer à une telle prolongation dès lors qu'il s'agit d'un projet au sens de l'article 1er, paragraphe 5, ainsi que de l'annexe I de la convention d'Espoo et de l'article 6, paragraphe 1, sous a), et de l'annexe I de la convention d'Aarhus.

56 Arrêts du 10 janvier 2006, IATA et ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, point 35) ; du 3 juin 2008, Intertanko e.a. (C-308/06, EU:C:2008:312, point 42) ; du 21 décembre 2011, Air Transport Association of America e.a. (C-366/10, EU:C:2011:864, point 50), et du 16 juillet 2015, ClientEarth/Commission (C-612/13 P, EU:C:2015:486, point 33).

57 Sur l'application immédiate de directives, voir arrêts du 18 octobre 2001, Gharehveran (C-441/99, EU:C:2001:551, points 41 à 44), et du 6 septembre 2018, Hampshire (C-17/17, EU:C:2018:674, point 62).

58 Arrêts du 8 novembre 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, points 57 et 59), et du 20 décembre 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, points 38 et 39).

59 Groupe d'experts pour le pacte (présidé par Laurent Fabius), Livre blanc vers un pacte mondial pour l'environnement, points 4.2.1 et 4.2.2 (http://pactenvironment.emediaweb.fr/wp-content/uploads/2017/07/Livre-blanc-Pacte-mondial-pour-lenvironnement.pdf).

5. Sur la qualité de projet en raison de travaux additionnels

122. Enfin, la première partie de la sixième question, sous a), aborde une autre possibilité qui peut conduire à admettre l'existence d'un projet dans l'affaire au principal. Il y a en effet également projet et autorisation au sens de l'article 1er, paragraphe 2, de la directive EIE, lorsque, à la faveur de la prolongation d'une autorisation, on décide d'un « plan d'aménagement » consistant en la modification ou l'extension, par des travaux ou des interventions modifiant la réalité physique, d'un projet et qu'il est susceptible d'avoir des incidences négatives importantes sur l'environnement [60].

123. Et dans la mesure où un tel plan d'aménagement conditionne la prolongation d'une autorisation, l'exploitation prolongée du projet en question devrait être prise en compte en plus des effets immédiats de l'aménagement tant dans la question de la nécessité d'une évaluation que dans l'évaluation elle-même.

124. Indépendamment de savoir si la Cour suit les propositions visant à interpréter l'article 1er, paragraphe 2, sous a), de la directive EIE conformément au droit international ou à appliquer directement la notion de « projet » des conventions d'Espoo et d'Aarhus, il reste que la prorogation de la durée de production industrielle d'électricité d'une centrale nucléaire constitue une autorisation d'un projet au sens de l'article 1er, paragraphe 2, sous a), lorsqu'elle s'accompagne de travaux ou d'interventions de modification ou d'extension de l'installation.

125. Il en découle en pratique que la Cour constitutionnelle doit vérifier jusqu'à quel degré les mesures prévues de réhabilitation des centrales nucléaires en cause sont étroitement liées à la prolongation légale de la durée de production d'électricité. Si les travaux conditionnent la prolongation, il y a unicité du projet [61]. Si les mesures ne sont prises qu'à la faveur de la prolongation, elles ne s'inscriraient pas dans un même projet.

D. Autres questions sur l'application de la directive EIE

126. La deuxième partie de la sixième question, sous a), vise à entendre préciser sous quel type de projet de l'annexe I ou II de la directive EIE devrait être rangée la prolongation de la durée de production d'électricité, le cas échéant en lien avec les mesures de réhabilitation. Si elle n'est rangée sous aucun type de projet, il n'y a en effet aucune obligation de réaliser une évaluation. La sixième question, sous b), concerne le moment de l'évaluation.

1. Qualification sous un type de projet visé dans les annexes de la directive EIE

127. Si la Cour suit l'idée proposée ici selon laquelle la prolongation de la durée de production d'électricité est un projet, ce projet devrait être rangé sous l'annexe I, point 2, sous b), de la directive EIE, visant les centrales nucléaires. Il en irait de même dans une application directe de la notion de « projet » figurant dans les conventions d'Aarhus et d'Espoo.

128. Si l'existence d'un projet au sens de la directive EIE ne devait être retenue qu'en raison d'un lien avec les mesures de réhabilitation, il pourrait alors comporter la modification d'une centrale nucléaire existante. La Cour constitutionnelle considère visiblement que, dans ce cas, c'est l'annexe II, point 13, sous a), de la directive EIE qui est pertinente, visant toute modification ou extension des projets

60 Arrêt du 19 avril 2012, Pro-Braine e.a. (C-121/11, EU:C:2012:225, point 33).

61 Arrêt du 7 janvier 2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, points 44 à 48).

figurant dans les deux annexes, déjà autorisés, réalisés ou en cours de réalisation, qui peut avoir des incidences négatives importantes sur l'environnement. Le cas échéant leurs incidences sur l'environnement devraient être évaluées conformément à l'article 4, paragraphe 2, et, encore, seulement s'ils peuvent avoir des incidences négatives importantes sur l'environnement.

129. L'annexe II, point 13, sous a), ne vaut expressément pas les modifications ou extensions figurant à l'annexe I. L'annexe I, point 24, de la directive EIE, vise, conformément à la convention d'Aarhus [62], toute modification ou extension des projets énumérés dans la même annexe qui répond en elle-même aux seuils éventuels qui y sont énoncés. Une telle modification devrait être soumise à une évaluation des incidences sur l'environnement conformément à l'article 4, paragraphe 1, indépendamment de savoir si l'on a constaté qu'elle pourrait avoir des incidences négatives importantes sur l'environnement.

130. La référence à des seuils ne signifie pas que l'annexe I, point 24, de la directive EIE n'est applicable qu'à des types de projets pour lesquels des seuils sont prévus. Cette disposition est plutôt assortie d'une condition et d'une exception à cette condition. La condition est d'atteindre des seuils. Elle ne joue toutefois que si bien entendu des seuils ont été fixés.

131. *Aucun* seuil n'étant fixé pour les centrales nucléaires commerciales, toute modification ou extension d'une telle installation requiert ainsi en principe une évaluation des incidences sur l'environnement. Si la prorogation de la durée de production industrielle d'électricité des deux centrales nucléaires doit être qualifiée de projet au sens de l'article 1er, paragraphe 2, sous a), de la directive EIE pour avoir été liée aux travaux de réhabilitation, elle requerrait alors obligatoirement une évaluation des incidences sur l'environnement au titre de l'article 4, paragraphe 1, et de l'annexe I, point 2, sous b), et point 24.

132. On pourrait se demander si l'obligation d'évaluer des modifications ou extensions d'installations pour lesquelles aucun seuil n'a été fixé doit être limitée au regard de la finalité de la directive EIE. Elle est en effet censée garantir l'évaluation des incidences sur l'environnement de projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement (article 1er, paragraphe 1, et article 2, paragraphe 1). Les centrales nucléaires pourront elles aussi faire l'objet de modifications dont il est définitivement exclu qu'elles aient des incidences de cette nature. À l'égard de ces mesures, on pourrait douter de l'opportunité d'une évaluation des incidences sur l'environnement. D'autre part, l'annexe I, point 24, ne saurait recevoir la même interprétation que l'annexe II, point 13, sous a), requérant d'établir le risque d'incidences négatives importantes sur l'environnement, car sinon la première disposition serait privée de son efficacité pratique.

133. Enfin, il est tout de même manifeste en l'espèce que la prorogation de la durée de production industrielle d'électricité pour dix nouvelles années peut avoir des incidences notables sur l'environnement avec les mesures de réhabilitation dont elle est assortie [63]. Il s'ensuit que la question de l'interprétation restrictive de l'annexe I, point 24, de la directive EIE ne doit pas être tranchée.

134. Il reste ainsi à déterminer à l'égard de la deuxième partie de la sixième question, sous a), que la prorogation de la durée de production industrielle d'électricité de centrales nucléaires commerciales pour dix nouvelles années, assortie de travaux de réhabilitation, doit être soumise à une évaluation des incidences sur l'environnement en tant que modification d'une centrale nucléaire conformément à l'article 4, paragraphe 1, et à l'annexe I, point 24, conjointement avec le point 2, sous b), de la directive EIE, lorsque la prolongation ne doit pas déjà être qualifiée en tant que telle d'autorisation d'un projet au sens de l'annexe I, point 2, sous b).

62 Voir point 6.2.6 de l'exposé des motifs de la proposition de la Commission COM(2000) 839 final, qui a conduit à la directive 2003/35 (citée à la note 48).

63 Voir le point 86 des présentes conclusions.

2. Moment de l'évaluation

135. Le moment de l'évaluation pourrait avoir une importance décisive dans le recours porté devant la Cour constitutionnelle. Au cas où cette évaluation ne doit intervenir qu'avec l'autorisation des mesures de réhabilitation, il n'est pas à exclure que les questions qui y sont liées doivent être résolues dans le recours engagé parallèlement devant le Conseil d'État de Belgique [64] contre cette autorisation. Si en revanche les incidences sur l'environnement devaient être évaluées dès l'adoption de la loi qui a édicté cette prolongation, cette question devrait être examinée par la Cour constitutionnelle qui est saisie de cette loi.

136. Lorsque la législation interne prévoit que la procédure d'autorisation se déroule en plusieurs étapes, l'évaluation des incidences sur l'environnement d'un projet doit, en principe, être effectuée aussitôt qu'il est possible d'identifier et d'évaluer tous les effets que ce projet est susceptible d'avoir sur l'environnement [65]. Ainsi, lorsque l'une de ces étapes est une décision principale et l'autre une décision d'exécution qui ne peut aller au-delà des paramètres déterminés par la décision principale, les effets que le projet est susceptible d'avoir sur l'environnement doivent être identifiés et évalués lors de la procédure relative à la décision principale [66].

137. Sous l'empire de la directive EIE initialement en vigueur [67], la Cour a certes décidé que l'évaluation devrait être effectuée au cours de la procédure relative à la décision d'exécution si ces effets ne sont identifiables que lors de cette dernière procédure [68]. On pourrait comprendre cette jurisprudence en ce sens que, en l'espèce, ce n'est que la convention relative aux mesures de réhabilitation voire même les permis de construire ultérieurs qui sont soumis à l'obligation d'évaluer les incidences sur l'environnement, car ce n'est qu'au stade de ces décisions que les effets sur l'environnement peuvent être précisément et définitivement recensés.

138. Les modifications apportées par la directive 2003/35 à la directive EIE, après cette jurisprudence, pour mettre en œuvre la convention d'Aarhus, ont inscrit à l'article 6, paragraphe 4, de la directive EIE que la participation du public doit intervenir lorsque toutes les options sont envisageables, avant que la décision concernant la demande d'autorisation ne soit prise. Néanmoins, lorsque le législateur a déjà décidé de proroger la durée de production industrielle d'électricité, toutes les options ne sont plus envisageables au moment où des mesures distinctes de réhabilitation sont autorisées.

139. Il s'ensuit que la préparation de la décision de proroger la durée de production industrielle d'électricité de centrales nucléaires doit déjà être assez étendue pour pouvoir prendre suffisamment en compte les incidences de cette prorogation sur l'environnement.

140. Autrement, la prise en compte d'incidences sur l'environnement pourrait être éludée dans la décision principale majeure. Au reste, la directive sur l'évaluation stratégique des incidences sur l'environnement montre qu'il est possible de réaliser une évaluation environnementale avant de connaître toutes les modalités de projets ultérieurs.

141. Il s'ensuit au reste que la nécessité d'adopter, pour la centrale de Doel 1, des actes administratifs pour mettre en œuvre la loi du 28 juin 2015, nécessité qui n'existe pas pour la centrale de Doel 2, ne conduit pas à faire des distinctions dans la réponse aux questions visant la directive EIE et le deux conventions.

64 Point B.9.2 de la décision de renvoi.

65 Arrêts du 7 janvier 2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, point 53) ; du 28 février 2008, Abraham e.a. (C-2/07, EU:C:2008:133, point 26), et du 17 mars 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest e.a. (C-275/09, EU:C:2011:154, point 33).

66 Arrêts du 7 janvier 2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, point 52), et du 28 février 2008, Abraham e.a. (C-2/07, EU:C:2008:133, point 26).

67 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).

68 Arrêts du 7 janvier 2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, point 52), et du 28 février 2008, Abraham e.a. (C-2/07, EU:C:2008:133, point 26).

142. Il convient dès lors de répondre à la sixième question, sous b), en ce sens que la décision prorogeant la durée de production industrielle d'électricité de centrales nucléaires, qui est assortie de travaux de réhabilitation, doit être précédée de la participation du public au titre de l'article 6, paragraphe 4, de la directive EIE à un stade aussi précoce que possible lorsque toutes les options sont envisageables, c'est-à-dire avant que la décision concernant la prorogation ne soit prise.

E. Dérogation à l'évaluation obligatoire pour des motifs de sécurité d'approvisionnement en électricité et de sécurité juridique

143. La troisième question, sous c), la cinquième question, sous c), la sixième question, sous d), et la neuvième question de la Cour constitutionnelle concernent la possibilité de déroger à une obligation de réaliser une évaluation des incidences sur l'environnement pour des motifs de sécurité d'approvisionnement en électricité ou de sécurité juridique.

1. Dérogation au titre de l'exemption spécifiquement prévue par la directive EIE

144. Par sa sixième question, sous d), la Cour constitutionnelle souhaite savoir si l'article 2, paragraphe 4, de la directive EIE permet d'exempter la prorogation de la durée de production industrielle d'électricité d'une centrale nucléaire de l'obligation de réaliser une évaluation des incidences sur l'environnement, pour des motifs impérieux d'intérêt général liés à la sécurité d'approvisionnement en électricité du pays.

145. L'article 2, paragraphe 4, de la directive EIE dispose que, sans préjudice de l'article 7, les États membres peuvent, dans des cas exceptionnels, exempter en totalité ou en partie, un projet spécifique des dispositions prévues par la directive.

146. Ainsi que la Cour constitutionnelle le relève elle-même, cette disposition permet certes de s'abstenir de réaliser une évaluation pour les incidences dans le pays mais pas pour les incidences transfrontalières qui sont régies par l'article 7. Dans sa version initiale, la directive EIE [69] ne comportait pas encore de réserve pour l'évaluation des incidences transfrontalières sur l'environnement. Elle a été ajoutée par la directive 97/11/CE [70] en vue d'assurer que l'exemption prévue par cette disposition ne porte pas atteinte aux exigences renforcées concernant les consultations transfrontières visées à l'article 7 [71], qui, d'après les considérants 12 et 13 de la directive 97/11, procèdent de la convention d'Espoo.

147. De surcroît, l'article 2, paragraphe 4, sous a) à c), comporte d'autres dispositions que l'État membre doit respecter lorsqu'il entend se prévaloir de cette exemption.

148. Il doit en particulier examiner tout d'abord si une autre forme d'évaluation conviendrait [point a)] et mettre en outre à la disposition du public concerné les informations obtenues dans le cadre d'autres formes d'évaluation visées au point a), les informations relatives à la décision d'accorder une exemption et les raisons pour lesquelles elle a été accordée [point b)]. De surcroît, il doit informer la Commission [point c)].

69 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).

70 Directive 97/11/CE du Conseil, du 3 mars 1997, modifiant la directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (JO 1997, L 73, p. 5).

71 Position commune (CE) nº 40/96 (JO 1996, C 248, p. 75, à la page 88).

149. Ces conditions doivent tout d'abord être remplies selon les formes, c'est-à-dire que les organismes compétents doivent se livrer à l'examen prévu au point a) et réaliser alors l'« autre forme d'évaluation » évoquée ainsi que mettre à disposition du public concerné les informations visées et informer la Commission.

150. Il ne s'agit pas là de simples formalités. Au contraire, par leur nature, ces exigences visent à réaliser autant que possible les objectifs de la directive EIE dans le cadre de l'autre forme d'évaluation.

151. Ainsi que le précise en particulier le considérant 23, notamment dans les versions en langues anglaise et française, mais aussi l'énoncé de l'article 2, paragraphe 4, sous a), de la directive EIE, une forme d'évaluation autre que l'évaluation environnementale ne pourra être réalisée que lorsqu'elle s'avérera appropriée. Nous comprenons cette condition en ce sens qu'il doit y avoir des raisons impératives qui empêchent de réaliser l'évaluation voulue par la directive EIE. On peut envisager à ce titre la sécurité d'approvisionnement en électricité mais aussi la volonté d'éviter une insécurité juridique, évoquée dans la neuvième question. Cependant, au cas où, comme probablement dans l'affaire au principal, les effets transfrontaliers sur l'environnement rendent nécessaire une évaluation transfrontalière des incidences sur l'environnement au titre de l'article 7 à laquelle on ne peut pas se soustraire, il apparaît hautement improbable qu'il puisse y avoir des raisons qui empêchent dans de tels cas de réaliser une évaluation des incidences sur l'environnement dans le pays.

152. On relèvera au reste que l'absence d'évaluation des incidences sur l'environnement, qui n'aura pas été faite en temps voulu par négligence, ne pourrait en principe pas servir à justifier de se soustraire à l'application de la directive EIE. Le Royaume de Belgique fait certes état de problèmes à court terme dans d'autres centrales. Toutefois, en principe, le besoin en électricité est prévisible à long terme en sorte que l'on aurait pu prendre les mesures nécessaires en temps voulu. De surcroît, il ne paraît pas d'emblée exclu que la Belgique ait pu couvrir ses besoins en électricité par des importations d'autres États membres à tout le moins temporairement.

153. En résumé, il convient de déterminer que l'article 2, paragraphe 4, de la directive EIE permet d'exempter, pour des raisons impérieuses d'intérêt général liées à l'approvisionnement du pays en électricité ou à la volonté d'éviter une insécurité juridique, la prorogation de la durée de production industrielle d'électricité d'une centrale nucléaire de l'obligation d'évaluer les incidences sur l'environnement lorsqu'une autre forme d'évaluation convient et que le public concerné ainsi que la Commission sont informés conformément à l'article 2, paragraphe 4, sous b) et c). En revanche, l'article 2, paragraphe 4, ne permet pas de se soustraire à l'évaluation transfrontalière des incidences sur l'environnement visée à l'article 7.

2. Dérogation à la convention d'Espoo

154. Comme il n'est pas possible de se soustraire à l'évaluation transfrontalière des incidences sur l'environnement prévue par la directive EIE, la troisième question, sous c), est sans objet en ce qu'elle demande si la convention d'Espoo permet une dérogation.

3. Dérogation à la convention d'Aarhus

155. En revanche, il semble à première vue possible que l'article 2, paragraphe 4, de la directive EIE admette des dérogations à l'évaluation des incidences sur l'environnement qui aillent au-delà des dérogations possibles à la participation du public au titre de l'article 6 de la convention d'Aarhus. Une telle contradiction pourrait aussi constituer une lacune dans la mise en œuvre de cette convention dans le droit de l'Union.

156. La convention d'Aarhus ne prévoit pas d'exemption pour des raisons de sécurité d'approvisionnement en électricité et de sécurité juridique, mais uniquement une exemption pour la défense nationale à l'article 6, paragraphe 1, sous c), qui ne joue pas. Les articles 54 à 64 de la convention de Vienne sur le droit des traités, régissant l'extinction des traités et la suspension de leur application, sont également dénués de pertinence.

157. Cependant, l'« état de nécessité » constitue une cause, reconnue par le droit international coutumier, d'exclusion de l'illicéité d'un fait non conforme à une obligation internationale [72] mais il est soumis à des conditions très strictes. La Commission du droit international l'a codifié en ce sens que le fait non conforme doit avoir constitué le seul moyen de sauvegarder un intérêt essentiel de l'État contre un péril grave et imminent [73]. La CIJ applique également ces conditions [74].

158. Il ne semble pas exclu de reconnaître dans les risques pesant sur la sécurité de l'approvisionnement ou sur la sécurité juridique un péril grave et imminent contre un intérêt essentiel de la Belgique. Mais il faudrait établir en outre que le non-respect des obligations de la convention d'Aarhus a été le seul moyen de faire face à un tel péril.

159. Sur ce point il faudrait vérifier à cet égard que la participation du public en temps voulu dans l'évaluation de l'impact sur l'environnement aurait été impossible.

160. Il s'ensuit que la sécurité d'approvisionnement du pays en électricité et la volonté d'éviter l'insécurité juridique ne constituent pas des raisons impératives d'intérêt public qui permettraient de déroger à la convention d'Aahrus ou de suspendre son application s'il était possible de prendre en temps voulu les mesures nécessaires pour respecter la convention.

4. Conséquences pour l'interprétation de la possibilité d'exemption au titre de la directive EIE

161. À première vue il ne semble donc pas exclu que la directive EIE permette une exemption que la convention d'Aarhus ne permet vraisemblablement pas.

162. Pour éviter une telle contradiction, il faut intégrer les conditions requises en droit international pour l'état de nécessité dans l'interprétation de l'article 2, paragraphe 4, de la directive EIE. L'examen prévu à l'article 2, paragraphe 4, sous a), de la directive EIE pour rechercher si une autre forme d'évaluation conviendrait s'y prête. L'autre forme conviendra donc seulement lorsque les autres conditions requises par l'état de nécessité sont aussi remplies.

163. Il convient dès lors de répondre à la troisième question, sous c), à la cinquième question, sous c), à la sixième question, sous d), et à la neuvième question 9 que l'article 2, paragraphe 4, de la directive EIE permet d'exempter la prorogation de la durée de production industrielle d'électricité d'une centrale nucléaire de l'obligation d'évaluer les incidences sur l'environnement lorsqu'une autre forme d'évaluation est nécessaire pour écarter un péril grave et imminent contre un intérêt essentiel de l'État membre concerné, par exemple contre la sécurité dans l'approvisionnement en électricité ou la sécurité juridique et que le public concerné ainsi que la Commission sont informés conformément à l'article 2, paragraphe 4, sous b) et c). En revanche, l'article 2, paragraphe 4, ne permet pas de se soustraire à une évaluation transfrontalière des incidences sur l'environnement visée à l'article 7.

72 Arrêt de la Cour internationale de justice du 25 septembre 1997, Projet GabCikovo-Nagymaros (HongrielSlovaquie), Recueil CIJ 1997, p. 7, point 51.

73 Article 25, paragraphe 1, sous a), du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite (Assemblée générale des Nations-Unies, cinquante-sixième session, résolution 56/83). Disponible à l'adresse : http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/56/83

74 Arrêt de la Cour internationale de justice du 25 septembre 1997, Projet GabCikovo-Nagymaros (HongrielSlovaquie), Recueil CIJ 1997, p. 7, point 52.

F. Sur la huitième question – l'article 6, paragraphes 3 et 4, de la directive « habitats »

1. Sur la huitième question, sous a) – la notion de « projet » dans la directive « habitats »

164. Par sa huitième question, sous a), la Cour constitutionnelle souhaite savoir si l'article 6 de la directive « habitats » est applicable à la prorogation de la durée de production industrielle d'électricité d'une centrale nucléaire.

165. Aux termes de l'article 6, paragraphe 3, première phrase, de la directive « habitats », tout plan ou projet non directement lié ou nécessaire à la gestion du site mais susceptible d'affecter ce site de manière significative, individuellement ou en conjugaison avec d'autres plans et projets, fait l'objet d'une évaluation appropriée de ses incidences sur le site eu égard aux objectifs de conservation de ce site. Si une telle évaluation devait être nécessaire, elle inclurait une participation du public conformément à l'article 6 de la convention d'Aarhus [75].

166. Il convient donc de préciser en particulier si la prorogation de la durée de production industrielle d'électricité de centrales nucléaires est un plan ou un projet au sens de cette disposition.

167. Certes, la directive « habitats » ne définit pas la notion de « projet ». Cependant la Cour a jugé que la notion de « projet » telle que définie à l'article 1er, paragraphe 2, sous a), de la directive EIE est pertinente en vue de dégager la notion de plan ou projet au sens de la directive « habitats » qui vise, tout comme la directive 85/337, à éviter que des activités susceptibles de porter atteinte à l'environnement soient autorisées sans évaluation préalable de leurs incidences sur celui-ci [76].

168. La notion de « projet » ne pourra toutefois jamais coïncider totalement dans les deux directives du seul fait déjà que l'évaluation voulue par la directive « habitats » est indissociablement liée aux conditions d'autorisation des plans et projets susceptibles d'affecter des sites de manière significative. Les organismes compétents ne peuvent autoriser un plan ou un projet que lorsque l'évaluation des incidences sur l'environnement contient des constatations et des conclusions complètes, précises et définitives, de nature à dissiper tout doute scientifique raisonnable quant aux effets des travaux qui sont envisagés sur le site protégé concerné [77]. En revanche, la directive EIE ne contient aucune règle de fond régissant les termes mêmes de l'autorisation d'un projet [78].

169. Nous comprenons dès lors l'analyse que la Cour a faite de la notion de « projet » figurant dans la directive EIE, dans la jurisprudence qu'elle a consacrée à l'article 6, paragraphe 3, de la directive « habitats » en ce sens que les projets au sens de cette définition sont en tout état de cause aussi des projets au sens de l'article 6, paragraphe 3, première phrase, de la directive « habitats ». Toutefois nous estimons que cette analyse ne délimite pas de manière définitive la notion de « projet » au sens de la directive « habitats» [79].

75 Arrêt du 8 novembre 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, points 46 et 49).

76 Arrêts du 7 septembre 2004, Waddenvereniging et Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, point 26), et du 14 janvier 2010, Stadt Papenburg (C-226/08, EU:C:2010:10, point 38). Dans des termes légèrement différents, arrêt du 17 juillet 2014, Commission/Grèce (C-600/12, non publié, EU:C:2014:2086, point 75).

77 Arrêts du 11 avril 2013, Sweetman e.a. (C-258/11, EU:C:2013:220, point 44) ; du 21 juillet 2016, Orleans e.a. (C-387/15 et C-388/15, EU:C:2016:583, point 50), et du 17 avril 2018, Commission/Pologne (Forêt de Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, point 114).

78 Arrêts du 13 décembre 2007, Commission/Irlande (C-418/04, EU:C:2007:780, point 231), et du 14 mars 2013, Leth (C-420/11, EU:C:2013:166, point 46).

79 Voir arrêt du 7 novembre 2018, Coöperatie Mobilisation for the Environment e.a. (C-293/17 et C-294/17, EU:C:2018:882, points 65 et 66). Voir également nos conclusions dans l'affaire Waddenvereniging et Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:60, point 31) ainsi que dans les affaires jointes Coöperatie Mobilisation for the Environment e.a. (C-293/17 et C-294/17, EU:C:2018:622, points 114 à 118).

170. Si la Cour suit donc notre conception et si, par conséquent, la prorogation en tant que telle doit déjà être qualifiée de projet au sens de la directive EIE ou si la Cour constitutionnelle conclut que la prorogation constitue conjointement avec les mesures de réhabilitation un projet, il y a alors également un projet au sens de l'article 6, paragraphe 3, de la directive « habitats ». Néanmoins, même s'il n'y a pas de projet au sens de la directive EIE, cela n'exclut pas l'application de l'article 6, paragraphe 3, de la directive « habitats ».

171. Ainsi, la Cour a également souligné qu'il n'est pas permis de soustraire à l'évaluation des incidences certaines catégories de projets en se fondant sur des critères impropres à garantir que ceux-ci ne sont pas susceptibles d'affecter les sites protégés de manière significative [80]. Lors du contrôle ultérieur des différentes exonérations prévues en droit interne, elle n'a pas examiné de manière détaillée si celles-ci concernaient des projets au sens de l'article 1er, paragraphe 2, sous a), de la directive EIE. Au contraire, elle a considéré que la possibilité d'une atteinte significative aux sites protégés était suffisante pour rejeter l'exonération [81].

172. Par conséquent, la définition du projet de l'article 1er, paragraphe 2, sous a), de la directive EIE ne délimite pas de manière définitive la notion de « projet » au sens de l'article 6, paragraphe 3, première phrase, de la directive « habitats ». En effet, ce qui est déterminant c'est le point de savoir si l'activité en cause est susceptible d'affecter un site protégé de manière significative.

173. Le risque persistant de voir des sites affectés par un grave accident dans une des centrales nucléaires milite en particulier pour admettre l'existence d'un projet au sens de l'article 6, paragraphe 3, de la directive « habitats ». De surcroît, le système de refroidissement pourrait en particulier affecter les poissons et les agnathes [82] pour lesquels tant le Royaume de Belgique que le Royaume des Pays-Bas protègent l'Escaut. Au vu des informations disponibles, on ne peut pas exclure d'autres atteintes supplémentaires éventuelles.

174. Il convient dès lors de répondre à la huitième question, sous a), que la prorogation de la durée de production industrielle d'électricité d'une centrale nucléaire doit également être qualifiée de projet au sens de l'article 6, paragraphe 3, première phrase, de la directive « habitats » même si cette prorogation ne devait pas être un projet au sens de la directive EIE ni en tant que telle ni parce qu'elle est assortie de travaux de réhabilitation de l'installation.

2. Sur la huitième question, sous b) – acte législatif

175. La huitième question, sous b), concerne la circonstance que la prorogation de la durée de production industrielle d'électricité d'une centrale nucléaire procède d'un acte législatif.

176. Cela ne remet cependant pas en cause l'application de l'article 6, paragraphe 3, de la directive « habitats ». Cette disposition doit être interprétée en ce sens qu'elle ne permet pas à une autorité nationale, fût-elle législative, d'autoriser un plan ou un projet sans s'être assurée qu'il ne portera pas atteinte à l'intégrité du site concerné [83].

80 Arrêt du 10 janvier 2006, Commission/Allemagne (C-98/03, EU:C:2006:3, point 41) ; voir également arrêt du 26 mai 2011, Commission/Belgique (C-538/09, EU:C:2011:349, point 41).

81 Arrêt du 10 janvier 2006, Commission/Allemagne (C-98/03, EU:C:2006:3, points 42 à 44). À présent également arrêt du 7 novembre 2018, Coöperatie Mobilisation for the Environment e.a. (C-293/17 et C-294/17, EU:C:2018:882, point 67).

82 Arrêt du 26 avril 2017, Commission/Allemagne (C-142/16, EU:C:2017:301, point 30).

83 Arrêts du 16 février 2012, Solvay e.a. (C-182/10, EU:C:2012:82, points 69 et 70), et du 11 septembre 2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias e.a. (C-43/10, EU:C:2012:560, points 100 et suivants) qui concernait également l'autorisation d'un projet par une loi.

3. Sur la huitième question, sous c) – Doel 1 et Doel 2

177. Pour la huitième question, sous c), il découle de la réponse à la huitième question, sous b), que les questions énoncées sous a) et b) n'appellent pas de réponse différente selon qu'elles concernent la centrale de Doel 1 ou celle de Doel 2.

4. Sur la huitième question, sous d) – dérogation au titre de la sécurité d'approvisionnement

178. Enfin, la Cour constitutionnelle demande dans la huitième question, sous d), si l'article 6, paragraphe 4, de la directive « habitats » permet de reporter la fin de la production industrielle d'électricité d'une centrale nucléaire pour des raisons de sécurité d'approvisionnement en électricité.

179. En vertu de l'article 6, paragraphe 4, premier alinéa, de la directive « habitats », l'État membre prend toute mesure compensatoire nécessaire pour assurer que la cohérence globale de Natura 2000 est protégée si, en dépit de conclusions négatives de l'évaluation des incidences sur le site et en l'absence de solutions alternatives, un plan ou projet doit néanmoins être réalisé pour des raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique.

a) Conditions d'application de l'article 6, paragraphe 4, de la directive « habitats »

180. La question présuppose donc qu'une évaluation des incidences a débouché sur des conclusions négatives. Si en effet une évaluation des incidences avait débouché sur des résultats positifs, le projet pourrait déjà être autorisé au titre de l'article 6, paragraphe 3, deuxième phrase, de la directive « habitats ».

181. De surcroît, en tant que disposition dérogatoire au critère d'autorisation énoncé à l'article 6, paragraphe 3, deuxième phrase, de la directive « habitats », l'article 6, paragraphe 4, de celle-ci doit faire l'objet d'une interprétation stricte et ne saurait s'appliquer qu'après que les incidences d'un plan ou d'un projet ont été analysées conformément aux dispositions dudit paragraphe 3 [84]. La connaissance desdites incidences, au regard des objectifs de conservation relatifs au site en question, constitue un préalable indispensable à l'application de l'article 6, paragraphe 4, de ladite directive, car, en l'absence de ces éléments, aucune condition d'application de cette disposition dérogatoire ne saurait être appréciée. L'examen d'éventuelles raisons impératives d'intérêt public majeur et celui de l'existence d'alternatives moins préjudiciables requièrent en effet une mise en balance par rapport aux atteintes portées audit site par le plan ou le projet considéré. En outre, afin de déterminer la nature d'éventuelles mesures compensatoires, les atteintes audit site doivent être identifiées avec précision [85].

182. Il s'ensuit qu'il incombe à la Cour constitutionnelle d'examiner tout d'abord si les différentes études et auditions réalisées dans le cadre de l'adoption de la loi de prorogation de la durée de production industrielle d'électricité des deux centrales nucléaires répondent aux conditions requises de l'évaluation des incidences sur le site visée à l'article 6, paragraphe 3, de la directive « habitats ».

183. Si les évaluations nécessaires ont été réalisées, il est possible d'examiner si la sécurité d'approvisionnement en électricité constitue par rapport à l'atteinte aux sites une raison impérative d'intérêt public majeur.

84 Arrêts du 21 juillet 2016, Orleans e.a. (C-387/15 et C-388/15, EU:C:2016:583, point 60 et jurisprudence citée), et du 17 avril 2018, Commission/Pologne (Forêt de Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, point 189).

85 Arrêts du 21 juillet 2016, Orleans e.a. (C-387/15 et C-388/15, EU:C:2016:583, point 61), et du 17 avril 2018, Commission/Pologne (Forêt de Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, point 191 et jurisprudence citée).

b) La sécurité d'approvisionnement en électricité

184. En ce qui concerne l'intérêt public de la sécurité d'approvisionnement en électricité, il se trouve que celle-ci est un des objectifs de la politique énergétique de l'Union visé à l'article 194, paragraphe 1, sous b), TFUE. Il se trouve également qu'aux termes de l'article 194, paragraphe 2, TFUE, les États membres ont en principe le droit de déterminer eux-mêmes leur choix entre différentes sources d'énergie et la structure générale de leur approvisionnement énergétique.

185. C'est à ce titre que, dans le domaine du libre mouvement des capitaux, la Cour a admis, notamment à l'endroit d'entités opérant dans les secteurs du pétrole, des télécommunications et de l'électricité, que l'objectif de garantir l'approvisionnement de tels produits ou la fourniture de tels services en cas de crise sur le territoire de l'État membre en cause peut constituer une raison de sécurité publique et, partant, justifier une entrave à la libre circulation des capitaux [86].

186. La sécurité publique ne peut cependant être invoquée que pour garantir un approvisionnement minimal [87]. En effet, les exigences de sécurité publique doivent, notamment en tant que dérogation au principe fondamental de la libre circulation des capitaux, être entendues strictement, de sorte que leur portée ne saurait être déterminée unilatéralement par chacun des États membres sans contrôle des institutions de l'Union. Ainsi, la sécurité publique ne saurait être invoquée qu'en cas de menace réelle et suffisamment grave, affectant un intérêt fondamental de la société [88].

187. Ces considérations devraient en principe également valoir pour l'article 6, paragraphe 4, de la directive « habitats ». On doit cependant relever que, contrairement aux dérogations à la libre circulation des capitaux visées à l'article 65, paragraphe 1, TFUE, cette disposition inclut expressément aussi des raisons de nature économique et sociale.

188. Il s'ensuit que ce n'est pas le seul approvisionnement minimal qui entre en ligne de compte à titre de raison impérative d'intérêt public majeur, mais de manière générale un approvisionnement suffisant pour répondre à la demande. La sécurité publique ne peut cependant être invoquée que dans l'intérêt de garantir un approvisionnement minimal.

189. Cette distinction entre l'intérêt en général à la sécurité d'approvisionnement en électricité et l'intérêt en particulier à un approvisionnement minimal a en particulier son importance, car aux termes de l'article 6, paragraphe 4, deuxième alinéa, de la directive « habitats », lorsque le site concerné est un site abritant un type d'habitat naturel et/ou une espèce prioritaires, seules peuvent être évoquées des considérations liées à la santé de l'homme et à la sécurité publique ou à des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement. D'autres raisons impératives d'intérêt public majeur ne peuvent être invoquées qu'après avis de la Commission.

190. À l'égard de cette disposition, la Cour a déjà décidé que la sécurité d'approvisionnement énergétique, en charbon en l'occurrence, ne relève pas de l'article 6, paragraphe 4, deuxième alinéa, de la directive « habitats» [89]. Nous comprenons cette décision en ce sens que la Cour n'a évoqué là que l'intérêt en général de la sécurité d'approvisionnement qui n'atteint pas le niveau de l'intérêt à la garantie de la sécurité publique.

86 Arrêts du 13 mai 2003, Commission/Espagne (C-463/00, EU:C:2003:272, point 71), et du 26 mars 2009, Commission/Italie (C-326/07, EU:C:2009:193, point 69).

87 Arrêts du 10 juillet 1984, Campus Oil e.a. (72/83, EU:C:1984:256, points 35 et 47) ; du 4 juin 2002, Commission/France (C-483/99, EU:C:2002:327, point 47), et du 4 juin 2002, Commission/Belgique (C-503/99, EU:C:2002:328, point 46).

88 Arrêts du 14 mars 2000, Église de scientologie (C-54/99, EU:C:2000:124, point 17) ; du 4 juin 2002, Commission/France (C-483/99, EU:C:2002:327, point 48), et du 4 juin 2002, Commission/Belgique (C-503/99, EU:C:2002:328, point 47).

89 Arrêt du 24 novembre 2011, Commission/Espagne (C-404/09, EU:C:2011:768, points 193 et 195). Voir également l'avis que la Commission a émis le 24 avril 2004 conformément à l'article 6, paragraphe 4, de la directive « habitats » sur le charbonnage Prosper Haniel. Disponible à l'adresse suivante : http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/prosper_haniel_fr.pdf

191. Ainsi que nous l'avons déjà dit, les différents sites mentionnés par la Cour constitutionnelle comportent des habitats prioritaires [90] et il ne paraît pas d'emblée exclu que ceux-ci puissent aussi être affectés par les centrales nucléaires. De ce seul fait, il incombe à la Cour constitutionnelle d'examiner si l'exploitation des deux centrales nucléaires en cause ne sert que l'intérêt d'ordre général de la sécurité d'approvisionnement ou qu'elle est absolument nécessaire pour garantir un approvisionnement minimal. Dans le premier cas, le recours à l'article 6, paragraphe 4, de la directive « habitats » requiert préalablement un avis de la Commission.

192. Cet examen s'impose de surcroît car les exigences liées à l'absence de solution alternative peuvent être différentes selon que l'on privilégie l'intérêt plus important à la garantie d'un approvisionnement minimal ou l'intérêt d'ordre général à la sécurité d'approvisionnement qui pèse moins.

193. Il paraît en effet opportun qu'un État membre souhaite garantir l'approvisionnement minimal sur son propre territoire [91]. En revanche, il n'est pas déraisonnable d'attendre des États membres qu'ils veillent à l'intérêt d'ordre général de la sécurité d'approvisionnement en recourant, le cas échéant, à des importations d'énergie électrique [92].

c) Conclusion intermédiaire

194. Il convient dès lors de répondre à la huitième question, sous d), que l'intérêt public de garantir un approvisionnement minimal en électricité constitue un motif de sécurité publique au sens de l'article 6, paragraphe 4, deuxième alinéa, de la directive « habitats » alors que l'intérêt public plus large de la sécurité d'approvisionnement doit être qualifié de motif de nature économique au sens de l'article 6, paragraphe 4, premier alinéa.

G. Sur les maintiens des effets de la loi de prorogation de la durée de production industrielle d'électricité des centrales nucléaires de Doel 1 et de Doel 2

195. Les considérations émises à ce stade nous donnent à penser que la loi de prorogation de la durée de production industrielle d'électricité des centrales nucléaires de Doel 1 et de Doel 2 a été adoptée en méconnaissance des dispositions examinées ici sans trouver de justification dans la sécurité d'approvisionnement en électricité ou dans la sécurité juridique. Nous estimons cependant qu'il n'est pas exclu qu'il soit possible dans ce cas de maintenir les effets de cette loi. On en trouvera le fondement dans une jurisprudence que la Cour a développée à l'égard du maintien de mesures qui avaient été adoptées en méconnaissance de la directive sur l'évaluation stratégique des incidences sur l'environnement.

1. Sur la jurisprudence rendue dans des domaines relevant de la directive sur l'évaluation stratégique des incidences sur l'environnement

196. Dans des domaines relevant de la directive sur l'évaluation stratégique des incidences sur l'environnement, la Cour a estimé possible de considérer des intérêts publics impératifs au regard des effets de vices de procédure commis en méconnaissance de règles régissant l'évaluation environnementale de mesures. L'idée au départ est que, à l'instar des conventions d'Espoo et d'Aarhus ainsi que de la directive EIE, la directive sur l'évaluation stratégique des incidences sur l'environnement et la directive « habitats » sont muettes quant à ces effets [93].

90 Voir le point 25 des présentes conclusions.

91 Voir arrêts cités aux notes 86 et 87.

92 Voir en ce sens en particulier arrêts du 20 décembre 2017, Eni e.a. (C-226/16, EU:C:2017:1005, point 45), et du 20 mars 2018, Commission/Autriche (Imprimerie d'État) (C-187/16, EU:C:2018:194, point 87).

93 Sur la directive EIE, arrêt du 26 juillet 2017, Comune di Corridonia e.a. (C-196/16 et C-197/16, EU:C:2017:589, point 34).

197. C'est pourquoi les modalités procédurales des recours tirés du manquement à l'obligation de réaliser une évaluation des incidences sur l'environnement avant de décider d'une activité relèvent de l'autonomie procédurale des États membres, sous réserve des principes d'équivalence et d'effectivité [94].

198. Les exigences posées par le principe d'effectivité découlent de l'obligation qui incombe aux États membres en vertu du principe de coopération loyale prévu à l'article 4, paragraphe 3, TUE, d'effacer les conséquences illicites d'une violation du droit de l'Union [95]. Il appartient dès lors aux juridictions saisies à ce titre de prendre sur le fondement de leur droit interne des mesures de suspension ou de retrait de la décision adoptée au mépris de l'obligation de réaliser une évaluation environnementale [96]. En effet, l'objectif fondamental d'une réglementation relative à l'évaluation environnementale serait méconnu si, saisies à cet égard, les juridictions nationales n'adoptaient pas, dans le cadre de tels recours et dans les limites de l'autonomie procédurale, les mesures, prévues par leur droit national, propres à empêcher que l'activité concernée puisse être mise en œuvre en l'absence d'une évaluation environnementale [97].

199. De surcroît, la nature juridique que revêt sur le fond le droit fondamental à une protection juridictionnelle effective consacrée à l'article 47, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne commande de prendre des mesures de suspension ou de retrait de pareilles décisions. Il est vrai que ce droit est le plus souvent invoqué au titre de ses prescriptions procédurales mais celles-ci ne sont qu'un moyen pour atteindre l'objectif qui est en effet de garantir un recours *effectif*. Néanmoins, un recours ne sera effectif que lorsque la reconnaissance en justice d'une illégalité a des conséquences adéquates [98]. Il ne serait pas conforme à ce principe que des actes attaqués restent inconditionnellement applicables en dépit de leur illégalité.

200. C'est à ce titre que nous avons déjà indiqué qu'il conviendra généralement d'arrêter l'exploitation d'une installations en cas de retrait ou de suspension de son autorisation pour méconnaissance de la directive EIE [99]. Et même la Cour considère apparemment que c'est la conséquence qui s'attache en général à ce retrait ou à cette suspension [100].

201. Cependant, dans l'arrêt Inter-Environnement Wallonie et Terre wallonne, la Cour a décidé que, au regard de cet objectif, une juridiction nationale pourra, compte tenu de l'existence d'une considération impérieuse liée à la protection de l'environnement, exceptionnellement être autorisée à faire usage d'une disposition nationale l'habilitant à maintenir certains effets d'un acte national qu'elle aura annulé pour méconnaissance de la directive sur l'évaluation stratégique des incidences sur l'environnement [101].

94 Arrêts du 7 janvier 2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, point 67), et du 28 février 2012, Inter-Environnement Wallonie et Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, point 45).

95 Arrêts du 7 janvier 2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, point 64 et jurisprudence citée), et du 28 février 2012, Inter-Environnement Wallonie et Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, point 43, et jurisprudence citée).

96 Arrêts du 7 janvier 2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, point 65) ; du 3 juillet 2008, Commission/Irlande (C-215/06, EU:C:2008:380, point 59) ; du 28 février 2012, Inter-Environnement Wallonie et Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, point 46), et du arrêt du 26 juillet 2017, Comune di Corridonia e.a. (C-196/16 et C-197/16, EU:C:2017:589, point 35).

97 Arrêt du 28 février 2012, Inter-Environnement Wallonie et Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, points 46 et 47).

98 Cour EDH, 19 mars 1997, Hornsby c. Grèce, CE:ECHR:1997:0319JUD001835791, § 40 et 41, ainsi que Cour EDH, 8 avril 2004, Assanidzé c. Géorgie, CE:ECHR:2004:0408JUD007150301, § 181 et 182.

99 Voir nos conclusions dans les affaires jointes Comune di Corridonia e.a. (C-196/16 et C-197/16, EU:C:2017:249, point 41).

100 Arrêt du 7 janvier 2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, point 58).

101 Arrêt du 28 février 2012, Inter-Environnement Wallonie et Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, point 58).

202. Dans l'arrêt Association France Nature Environnement, la Cour a même interprété son arrêt antérieur en ce sens que la Cour a entendu reconnaître à une juridiction nationale la faculté d'aménager, au cas par cas et à titre exceptionnel, les effets de l'annulation d'une disposition nationale jugée incompatible avec le droit de l'Union [102]. Cette interprétation me paraît toutefois équivoque en ce qu'elle pourrait heurter la jurisprudence constante de la Cour selon laquelle *seule* la Cour peut suspendre à titre provisoire l'application dans le temps du droit de l'Union directement applicable [103].

203. En réalité, l'arrêt Inter-Environnement Wallonie et Terre wallonne concerne uniquement des cas dans lesquels des mesures nationales ne heurtent pas le droit de l'Union sur le fond mais simplement en ce qu'elles ont été adoptées en méconnaissance des règles sur l'évaluation environnementale. Ces mesures ne sont dès lors pas inapplicables en ce qu'elles heurtent le droit de l'Union qui a primauté. Elles sont plutôt entachées d'un *vice de procédure* dont les effets ne sont pas expressément définis, ainsi que nous l'avons dit. C'est ce qui explique la latitude que la Cour a reconnue aux juridictions nationales. Et, au bout du compte, même dans son arrêt Association France Nature Environnement, la Cour n'est pas allée au-delà.

204. Initialement [104], la Cour a uniquement admis à ce titre de maintenir l'effet de mesures par lesquelles la directive nitrate [105] avait été transposée de manière conforme et ultérieurement elle a étendu cette jurisprudence à la transposition du droit de l'environnement de l'Union dans son ensemble [106]. De surcroît, on peut comprendre cette jurisprudence en ce sens que la prévention d'effets néfastes sur l'environnement indépendamment de la transposition du droit de l'environnement de l'Union pourrait justifier de maintenir les effets de mesures qui ont été adoptées en méconnaissance de la directive sur l'évaluation stratégique des incidences sur l'environnement [107].

205. Il reste ainsi à déterminer qu'une juridiction nationale pourra, compte tenu de l'existence d'une considération impérieuse liée à la protection de l'environnement, exceptionnellement être autorisée à faire usage d'une disposition nationale l'habilitant à maintenir certains effets d'un acte national qu'elle aura annulé pour méconnaissance de règles de procédure de la directive sur l'évaluation stratégique des incidences sur l'environnement.

2. Sur la transposition à d'autres évaluations environnementales

206. On étendrait considérablement cette jurisprudence en l'appliquant à la présente procédure.

207. Cette extension ne pourrait à terme pas se limiter aux règles de procédure des conventions d'Espoo et d'Aarhus ainsi que de la directive EIE et de la directive « habitats ». Au contraire, elle s'envisagerait pour de nombreuses règles de procédure du droit de l'Union. De surcroît, les justifications possibles déborderaient largement de la protection de l'environnement pour s'étendre à d'*autres intérêts publics* si l'on juge suffisantes la sécurité d'approvisionnement ou la volonté d'éviter l'insécurité juridique.

102 Arrêt du 28 juillet 2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, point 34).

103 Arrêts du 17 mai 1990, Barber (C-262/88, EU:C:1990:209, point 41) ; du 8 septembre 2010, Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, point 67), et du 28 juillet 2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, point 33).

104 Arrêt du 28 février 2012, Inter-Environnement Wallonie et Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, point 59).

105 Directive 91/676/CEE 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).

106 Arrêt du 28 juillet 2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, point 39).

107 Arrêts du 28 février 2012, Inter-Environnement Wallonie et Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, points 57 et 58), et du 28 juillet 2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, points 34 à 36).

208. Il manquerait en revanche une partie de la raison de maintenir des plans et programmes soumis à la directive sur l'évaluation stratégique des incidences sur l'environnement. En effet, contrairement à ces mesures, les décisions individuelles ne donnent en principe pas lieu à un vide juridique [108] lorsqu'elles sont annulées ou suspendues. Normalement c'est simplement une autorisation qui est supprimée en sorte que l'activité en cause ne peut être exercée.

209. Cependant, ce genre de décisions ne heurtent pas nécessairement le droit de l'Union sur le fond lorsqu'elles sont adoptées en méconnaissance de règles de procédure du droit de l'Union. Le droit de l'Union ne s'oppose donc pas à ce que les règles nationales permettent, dans certains cas, de régulariser des opérations ou des actes irréguliers au regard de celui-ci [109].

210. Compte tenu de cette possibilité, il pourrait être disproportionné dans certains cas d'éliminer les effets d'une décision pour avoir constaté un vice de forme dont elle serait entachée, en sorte que l'activité qui en procédait ne peut plus être exercée à tout le moins provisoirement. Il pourrait être nécessaire au contraire de mettre en balance les intérêts concurrents et de maintenir dans certains cas les effets de la décision jusqu'à sa régularisation.

211. Une grande prudence s'impose cependant.

212. La possibilité de régulariser les choses demeure exceptionnelle et ne peut pas donner l'occasion de contourner les règles du droit de l'Union ou de ne pas les appliquer [110]. Ce risque de contournement serait d'autant plus à craindre que l'effet de décisions entachées d'un vice de procédure serait trop généreusement maintenu dès avant la régularisation.

213. De surcroît, on doit veiller à ce que le maintien des effets d'une décision qui a été prise sans évaluation environnementale obligatoire, n'entraîne pas d'atteintes à l'environnement que l'évaluation environnementale est précisément censée empêcher.

214. Il s'ensuit que les effets d'une décision de cet ordre ne peuvent être maintenus que si les informations disponibles et les dispositions applicables permettent de considérer avec une forte probabilité que la décision sera confirmée sous la même forme lorsque l'évaluation environnementale aura finalement été accomplie rétrospectivement. Si l'on peut en revanche raisonnablement douter de cette confirmation, le maintien des effets devrait être exclu. Les conditions juridiques de fond de l'exercice de l'activité sont décisives dans l'examen, et en l'espèce non seulement les règles applicables à l'exploitation de centrales nucléaires mais aussi notamment l'article 6 de la directive « habitats ».

215. En outre, le maintien des effets ne devrait pas déboucher sur un fait accompli supplémentaire par exemple sur de nouveaux investissements de l'auteur du projet ou en de nouvelles atteintes à l'environnement.

216. Le fait accompli entame en effet l'efficacité d'une évaluation environnementale qui serait accomplie rétrospectivement. La fonction principale de l'évaluation consiste lorsqu'elle est faite en temps voulu, à influer sur la décision relative au projet de manière à réduire autant que possible les atteintes à l'environnement. C'est la raison pour laquelle elle doit être réalisée à un stade aussi précoce que possible conformément à l'article 6, paragraphe 4, de la convention d'Aarhus et à l'article 6, paragraphe 4, de la directive EIE, lorsque toutes les options sont encore envisageables. Si

108 Arrêts du 28 février 2012, Inter-Environnement Wallonie et Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, point 56), et du 28 juillet 2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, point 38).

109 Arrêts du 3 juillet 2008, Commission/Irlande (C-215/06, EU:C:2008:380, point 57) ; du 15 janvier 2013, Križan e.a. (C-416/10, EU:C:2013:8, point 87) ; du 17 novembre 2016, Stadt Wiener Neustadt (C-348/15, EU:C:2016:882, point 36), et du 26 juillet 2017, Comune di Corridonia e.a. (C-196/16 et C-197/16, EU:C:2017:589, points 37 à 43).

110 Arrêts du 3 juillet 2008, Commission/Irlande (C-215/06, EU:C:2008:380, point 57) ; du 15 janvier 2013, Križan e.a. (C-416/10, EU:C:2013:8, point 87) ; du 17 novembre 2016, Stadt Wiener Neustadt (C-348/15, EU:C:2016:882, point 36), et du 26 juillet 2017, Comune di Corridonia e.a. (C-196/16 et C-197/16, EU:C:2017:589, points 38).

elle est simplement accomplie rétrospectivement elle ne peut plus remplir cette fonction que de manière très limitée, car bon nombre de décisions auront déjà été prises. Il est d'autant moins intéressant d'amender ces décisions au vu de l'évaluation faite rétrospectivement que celles-ci auront été déjà effectivement réalisées.

217. Ce n'est que si l'on doit considérer que la décision attaquée sera confirmée et qu'aucun autre fait accompli n'aura été posé, que l'on peut envisager dès lors de mettre en balance l'intérêt à la mise en œuvre effective des règles relatives à l'évaluation environnementale et l'intérêt à maintenir les effets de la décision.

218. Il ne serait pas surprenant que la Cour constitutionnelle fasse cette mise en balance dans la procédure au principal, car il s'agit de la poursuite d'une activité qui remonte à plus de 40 ans déjà.

219. En ce qui concerne la mise en balance même, on doit voir en particulier si l'intérêt à la sécurité d'approvisionnement relève du champ plus étroit de l'approvisionnement minimal déjà décrit, à ranger dans la sécurité publique de plus gros poids, ou de l'autre champ de la sécurité d'approvisionnement en général, à ranger dans les intérêts économiques. Ceux-ci pèsent moins lourd [111].

220. En résumé, il convient dès lors de déterminer que les juridictions nationales peuvent à titre exceptionnel maintenir provisoirement les effets d'une décision qui a été adoptée en méconnaissance d'une obligation du droit de l'Union de réaliser une évaluation environnementale pour autant que :

– cette décision fasse dans le meilleur délai possible l'objet d'une régularisation qui purge le vice de procédure,

– les informations disponibles et les dispositions applicables donnent à penser avec une forte probabilité que la décision sera confirmée sous la même forme après la régularisation,

– aucun fait accompli nouveau ne soit posé dans la mesure du possible,

– des intérêts publics impératifs au maintien de l'effet l'emportent sur l'intérêt à l'effectivité de l'obligation de réaliser l'évaluation environnementale et sur le droit fondamental à une protection juridictionnelle effective.

VI. Conclusion

221. Nous proposons par conséquent à la Cour de statuer comme suit :

1) Il convient de répondre aux deuxième, quatrième et septième questions préjudicielles que l'article 1er, paragraphe 4, 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, n'exclut de son champ d'application que les projets adoptés en détail par un acte législatif spécifique, de manière à ce que les objectifs de ladite directive aient été atteints par la procédure législative. Il appartient au juge national de vérifier, en tenant compte tant du contenu de l'acte législatif adopté que de l'ensemble de la procédure législative qui a conduit à son adoption et notamment des actes préparatoires et des débats parlementaires, si l'acte législatif équivaut à l'autorisation d'un projet et si les objectifs de la directive ont été atteints dans la procédure législative.

111 Pour l'évaluation stratégique environnementale, voir arrêt du 28 février 2012, Inter-Environnement Wallonie et Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, point 57). Voir au reste les points 186 à 190 des présentes conclusions.

2) Il convient de répondre à la première question, à la troisième question, sous a), et à la cinquième question, sous a), ainsi qu'à la première partie de la sixième question, sous a), que, contrairement à la jurisprudence rendue à ce jour, la notion de « projet » figurant à l'article 1er, paragraphe 2, sous a), de la directive 2011/92 inclut la prorogation de la durée de production industrielle d'électricité d'une centrale nucléaire pour dix nouvelles années.

   Au cas où la Cour maintient, à l'égard de la prorogation de la durée de production d'électricité dans des centrales nucléaires, son interprétation de la notion de « projet » figurant à l'article 1er, paragraphe 2, sous a), de la directive 2011/92, nous lui proposons de déterminer que la directive 2011/92 trouve néanmoins à s'appliquer à une telle prorogation dès lors qu'il s'agit d'un projet au sens de l'article 1er, paragraphe 5, ainsi que de l'annexe I de la convention d'Espoo sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière et de l'article 6, paragraphe 1, sous a), et de l'annexe I de la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement.

   Indépendamment de savoir si la Cour suit les propositions visant à interpréter l'article 1er, paragraphe 2, sous a), de la directive 2011/92 conformément au droit international ou à appliquer directement la notion de « projet » des conventions d'Espoo et d'Aarhus, il reste que la prorogation de la durée de production industrielle d'électricité d'une centrale nucléaire constitue une autorisation d'un projet au sens de l'article 1er, paragraphe 2, sous a), lorsqu'elle s'accompagne de travaux ou d'interventions de modification ou d'extension de l'installation.

3) Il convient de répondre à la deuxième partie de la sixième question, sous a), que la prorogation de la durée de production industrielle d'électricité de centrales nucléaires commerciales pour dix nouvelles années, assortie de travaux de réhabilitation, doit être soumise à une évaluation des incidences sur l'environnement en tant que modification d'une centrale nucléaire conformément à l'article 4, paragraphe 1, et à l'annexe I, point 24, conjointement avec le point 2, sous b), de la directive 2011/92, lorsque la prolongation ne doit pas déjà être qualifiée en tant que telle d'autorisation d'un projet au sens de l'annexe I, point 2, sous b).

   Il convient dès lors de répondre à la sixième question, sous b), en ce sens que la décision prorogeant la durée de production industrielle d'électricité de centrales nucléaires, qui est assortie de travaux de réhabilitation, doit être précédée de la participation du public au titre de l'article 6, paragraphe 4, de la directive 2011/92 à un stade aussi précoce que possible lorsque toutes les options sont envisageables, c'est-à-dire avant que la décision concernant la prorogation ne soit prise.

4) Il convient de répondre à la troisième question, sous c), à la cinquième question, sous c), à la sixième question, sous d), et à la neuvième question que l'article 2, paragraphe 4, de la directive 2011/92 permet d'exempter la prorogation de la durée de production industrielle d'électricité d'une centrale nucléaire de l'obligation d'évaluer les incidences sur l'environnement lorsqu'une autre forme d'évaluation est nécessaire pour écarter un péril grave et imminent contre un intérêt essentiel de l'État membre concerné, par exemple contre la sécurité de l'approvisionnement en électricité ou la sécurité juridique et que le public concerné ainsi que la Commission sont informés conformément à l'article 2, paragraphe 4, sous b) et c). En revanche, l'article 2, paragraphe 4, ne permet pas de se soustraire à l'évaluation transfrontalière des incidences sur l'environnement visée à l'article 7.

5) Il convient de répondre à la huitième question, sous a), que la prorogation de la durée de production industrielle d'électricité d'une centrale nucléaire doit également être qualifiée de projet au sens de l'article 6, paragraphe 3, première phrase, 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, telle que modifiée par la directive 2013/17/UE du Conseil, du 13 mai 2013, si cette prorogation ne devait pas être un projet au sens de la directive 2011/92 ni en tant que telle ni parce qu'elle est assortie de travaux de réhabilitation de l'installation.

Il convient de répondre à la huitième question, sous b), que l'article 6, paragraphe 3, de la directive 92/43, telle que modifiée par la directive 2013/17, ne permet pas à une autorité nationale, fût-elle législative, d'autoriser un plan ou un projet sans s'être assurée qu'il ne portera pas atteinte à l'intégrité du site concerné.

Il convient de répondre à la huitième question, sous d), que l'intérêt public à garantir un approvisionnement minimal en électricité constitue un motif de sécurité publique au sens de l'article 6, paragraphe 4, deuxième alinéa, de la directive 92/43, telle que modifiée par la directive 2013/17, alors que l'intérêt public plus large à la sécurité d'approvisionnement doit être qualifié de motif de nature économique au sens dudit article 6, paragraphe 4, premier alinéa.

6) Les juridictions nationales peuvent à titre exceptionnel maintenir provisoirement les effets d'une décision qui a été adoptée en méconnaissance d'une obligation du droit de l'Union de réaliser une évaluation environnementale pour autant que :

– cette décision fasse dans le meilleur délai possible l'objet d'une régularisation qui purge le vice de procédure,

– les informations disponibles et les dispositions applicables donnent à penser avec une forte probabilité que la décision sera confirmée sous la même forme après la régularisation,

– aucun fait accompli nouveau ne soit posé dans la mesure du possible,

– des intérêts publics impératifs au maintien de l'effet l'emportent sur l'intérêt à l'effectivité de l'obligation de réaliser l'évaluation environnementale et sur le droit fondamental à une protection juridictionnelle effective.

7) Il convient de répondre à la troisième question, sous b), à la cinquième question, sous b), à la sixième question, sous c), et à la huitième question, sous c), que la nécessité d'adopter pour la centrale de Doel 1 des actes administratifs pour mettre en œuvre la loi du 28 juin 2015, nécessité qui n'existe pas pour la centrale de Doel 2, ne change rien aux réponses données à la demande de décision préjudicielle.