

ARRÊT DE LA COUR (grande chambre)

18 octobre 2011 *

Dans les affaires jointes C-128/09 à C-131/09, C-134/09 et C-135/09,

ayant pour objet des demandes de décision préjudicielle au titre de l'article 234 CE, introduites par le Conseil d'État (Belgique), par décisions des 27 et 31 mars 2009, parvenues à la Cour les 6, 9 et 10 avril 2009, dans les procédures

Antoine Boxus,

Willy Roua (C-128/09),

Guido Durlet e.a. (C-129/09),

Paul Fastrez,

Henriette Fastrez (C-130/09),

* Langue de procédure: le français.

Philippe Daras (C-131/09),

**Association des riverains et habitants des communes proches de l'aéroport
BSCA (Brussels South Charleroi Airport) (ARACH)** (C-134/09 et C-135/09),

Bernard Page (C-134/09),

Léon L'Hoir,

Nadine Dartois (C-135/09)

contre

Région wallonne,

en présence de:

Société régionale wallonne du transport (SRWT) (C-128/09 et C-129/09),

Infrabel SA (C-130/09 et C-131/09),

Société wallonne des aéroports (SOWEAR) (C-135/09),

LA COUR (grande chambre),

composée de M. V. Skouris, président, MM. A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot (rapporteur), présidents de chambre, MM. K. Schiemann, E. Juhász, G. Arestis, A. Borg Barthet, M. Ilešič, A. Arabadjiev, M^{me} C. Toader, et J.-J. Kasel, juges

avocat général: M^{me} E. Sharpston,
greffier: M^{me} R. Șereș, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 8 juin 2010,

considérant les observations présentées:

— pour MM. Boxus, Roua ainsi que Durllet e.a., par M^e A. Kettels, Rechtsanwältin,

— pour M. et M^{me} Fastrez, par M^e T. Vandenput, avocat,

- pour l'association des riverains et habitants des communes proches de l'aéroport BSCA (Brussels South Charleroi Airport) (ARACH), MM. Page et L'Hoir ainsi que M^{me} Dartois, par M^e A. Lebrun, avocat,

- pour le gouvernement belge, par M. T. Materne, en qualité d'agent, assisté de M^e F. Haumont, avocat,

- pour le gouvernement grec, par M. G. Karipsiadis, en qualité d'agent,

- pour le gouvernement italien, par M^{me} G. Palmieri, en qualité d'agent, assistée de M. G. Fiengo, avvocato dello Stato,

- pour la Commission européenne, par M^{me} O. Beynet et M. J.-B. Laignelot, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 19 mai 2011,

rend le présent

Arrêt

- 1 Les demandes de décision préjudicielle portent sur l'interprétation des articles 6 et 9 de la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, conclue le 25 juin 1998

et approuvée au nom de la Communauté européenne par la décision 2005/370/CE du Conseil, du 17 février 2005 (JO L 124, p. 1, ci-après la «convention d'Aarhus»), ainsi que des articles 1^{er}, 5 à 8 et 10 bis de la directive 85/337/CEE du Conseil, du 27 juin 1985, concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (JO L 175, p. 40), telle que modifiée par la directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil, du 26 mai 2003 (JO L 156, p. 17, ci-après la «directive 85/337»).

- 2 Ces demandes ont été présentées dans le cadre de litiges opposant des riverains des aéroports de Liège-Bierset et de Charleroi-Bruxelles Sud ainsi que de la ligne de chemin de fer Bruxelles-Charleroi à la Région wallonne au sujet d'autorisations de travaux relatives à ces installations.

Le cadre juridique

Le droit international

- 3 En vertu de l'article 2, paragraphe 2, de la convention d'Aarhus, la définition donnée de l'expression «autorité publique» «n'englobe pas les organes ou institutions agissant dans l'exercice de pouvoirs [...] législatifs».

4 L'article 6 de la convention d'Aarhus stipule:

«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 I;
- b) applique aussi les dispositions du présent article, conformément à son droit interne, lorsqu'il s'agit de prendre une décision au sujet d'activités proposées non énumérées à l'annexe I qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement. Les parties déterminent dans chaque cas si l'activité proposée tombe sous le coup de ces dispositions;
- 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.

2. Lorsqu'un processus décisionnel touchant l'environnement est engagé, le public concerné est informé comme il convient, de manière efficace et en temps voulu, par un avis au public ou individuellement, selon le cas, au début du processus. Les informations concernent notamment:

- a) l'activité proposée, y compris la demande correspondante au sujet de laquelle une décision sera prise;

- b) la nature des décisions ou du projet de décision qui pourraient être adoptés;
- c) l'autorité publique chargée de prendre la décision;
- d) la procédure envisagée, y compris, dans les cas où ces informations peuvent être fournies:
 - i) la date à laquelle elle débutera;
 - ii) les possibilités qui s'offrent au public d'y participer;
 - iii) la date et le lieu de toute audition publique envisagée;
 - iv) l'autorité publique à laquelle il est possible de s'adresser pour obtenir des renseignements pertinents et auprès de laquelle ces renseignements ont été déposés pour que le public puisse les examiner;
 - v) l'autorité publique ou tout autre organisme public compétent auquel des observations ou questions peuvent être adressées et le délai prévu pour la communication d'observations ou de questions;
 - vi) l'indication des informations sur l'environnement se rapportant à l'activité proposée qui sont disponibles, et

e) le fait que l'activité fait l'objet d'une procédure d'évaluation de l'impact national ou transfrontière sur l'environnement.

3. Pour les différentes étapes de la procédure de participation du public, il est prévu des délais raisonnables laissant assez de temps pour informer le public conformément au paragraphe 2 ci-dessus et pour que le public se prépare et participe effectivement aux travaux tout au long du processus décisionnel en matière d'environnement.

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.

[...]»

5 L'article 9, paragraphe 2, de la convention d'Aarhus stipule:

«Chaque partie veille, dans le cadre de sa législation nationale, à ce que les membres du public concerné

a) ayant un intérêt suffisant pour agir ou, sinon,

b) faisant valoir une atteinte à un droit, lorsque le code de procédure administrative d'une partie pose une telle condition, puissent former un recours devant une instance judiciaire et/ou un autre organe indépendant et impartial établi par loi pour contester la légalité, quant au fond et à la procédure, de toute décision, tout acte ou toute omission tombant sous le coup des dispositions de l'article 6 et, si

le droit interne le prévoit et sans préjudice du paragraphe 3 ci-après, des autres dispositions pertinentes de la présente convention.

Ce qui constitue un intérêt suffisant et une atteinte à un droit est déterminé selon les dispositions du droit interne et conformément à l'objectif consistant à accorder au public concerné un large accès à la justice dans le cadre de la présente convention. À cet effet, l'intérêt qu'a toute organisation non gouvernementale répondant aux conditions visées au paragraphe 5 de l'article 2 est réputé suffisant au sens du point a) ci-dessus. Ces organisations sont également réputées avoir des droits auxquels il pourrait être porté atteinte au sens du point b) ci-dessus.

Les dispositions du présent paragraphe 2 n'excluent pas la possibilité de former un recours préliminaire devant une autorité administrative et ne dispensent pas de l'obligation d'épuiser les voies de recours administratif avant d'engager une procédure judiciaire lorsqu'une telle obligation est prévue en droit interne.»

Le droit de l'Union

- 6 Aux termes de l'article 1^{er}, paragraphe 2, de la directive 85/337, la notion de «projet» est définie comme visant «la réalisation de travaux de construction ou d'autres installations ou ouvrages» ou «d'autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, y compris celles destinées à l'exploitation des ressources du sol». La notion d'«autorisation» est définie comme étant «la décision de l'autorité ou des autorités compétentes qui ouvre le droit du maître d'ouvrage de réaliser le projet».

7 L'article 1^{er}, paragraphe 5, de cette directive dispose:

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

8 L'article 2, paragraphe 1, de ladite directive prévoit:

«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 [...]»

9 L'article 5, paragraphe 4, de la même directive énonce:

«Les États membres assurent, si nécessaire, que les autorités disposant d'informations appropriées [...] mettent ces informations à la disposition du maître d'ouvrage.»

10 Aux termes de l'article 10 bis de la directive 85/337:

«Les États membres veillent, conformément à leur législation nationale pertinente, à ce que les membres du public concerné:

a) ayant un intérêt suffisant pour agir, ou sinon

- b) faisant valoir une atteinte à un droit, lorsque le droit administratif procédural d'un État membre impose une telle condition,

puissent former un recours devant une instance juridictionnelle ou un autre organe indépendant et impartial établi par la loi pour contester la légalité, quant au fond ou à la procédure, des décisions, des actes ou omissions relevant des dispositions de la présente directive relatives à la participation du public.

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

Les États membres déterminent ce qui constitue un intérêt suffisant pour agir ou une atteinte à un droit, en conformité avec l'objectif visant à donner au public concerné un large accès à la justice. À cette fin, l'intérêt de toute organisation non gouvernementale, répondant aux exigences visées à l'article 1^{er}, paragraphe 2, est réputé suffisant aux fins du point a) du présent article. De telles organisations sont aussi réputées bénéficier de droits susceptibles de faire l'objet d'une atteinte aux fins du point b) du présent article.

Le présent article n'exclut pas la possibilité d'un recours préalable devant une autorité administrative et n'affecte en rien l'obligation d'épuiser toutes les voies de recours administratif avant d'engager des procédures de recours juridictionnel dès lors que la législation nationale prévoit une telle obligation.

Ces procédures doivent être régulières, équitables, rapides et d'un coût non prohibitif.

Afin d'accroître l'efficacité des dispositions du présent article, les États membres veillent à ce qu'une information pratique soit mise à la disposition du public concernant l'accès aux voies de recours administratif et juridictionnel.»

Le droit national

- ¹¹ Les articles 6, 7, 9 et 14 du décret du Parlement wallon du 17 juillet 2008 relatif à quelques permis pour lesquels il existe des motifs impérieux d'intérêt général (*Moniteur belge* du 25 juillet 2008, p. 38900) disposent:

«Art. 6. Est ratifié le permis qui suit et pour lequel les motifs impérieux d'intérêt général sont avérés:

- en ce qui concerne les actes et travaux d'aménagement des infrastructures et bâtiments d'accueil des aéroports régionaux, l'arrêté ministériel du 13 septembre 2006 accordant un permis d'urbanisme à la Société régionale wallonne des Transports pour l'allongement de la piste de l'aéroport de Liège-Bierset.

Art. 7. Est ratifié le permis qui suit et pour lequel les motifs impérieux d'intérêt général sont avérés:

- en ce qui concerne les actes et travaux d'aménagement des infrastructures et bâtiments d'accueil des aéroports régionaux, le permis d'urbanisme du 16 septembre 2003 délivré par le fonctionnaire délégué de la Direction générale de l'Aménagement du Territoire, du Logement et du Patrimoine de Charleroi à la SA SOWAER tendant à l'exécution de travaux de voûtement du Tintia et la modification du relief du sol dans la partie nord-est de la zone aéroportuaire.

[...]

Art. 9. Est ratifié le permis qui suit et pour lequel les motifs impérieux d'intérêt général sont avérés:

- en ce qui concerne les actes et travaux d'aménagement des infrastructures et bâtiments d'accueil des aéroports régionaux, l'arrêté ministériel du 27 juillet 2005 relatif au permis d'environnement délivré à la SA SOWAER pour l'exploitation de l'aéroport de Charleroi-Bruxelles Sud.

[...]

Art. 14. Est ratifié le permis qui suit et pour lequel les motifs impérieux d'intérêt général sont avérés:

— en ce qui concerne le réseau RER ainsi que les dépendances, accès et dessertes qui s'y rapportent, l'arrêté ministériel du 9 février 2006 relatif au permis unique délivré à la SNCB pour la construction et l'exploitation des troisième et quatrième voies sur la ligne Infrabel 124 Bruxelles-Charleroi sur les communes de Waterloo, Braine-l'Alleud et Nivelles.»

¹² Il ressort en substance du dossier que le Conseil d'État est compétent pour statuer sur les recours en annulation dirigés contre des actes administratifs et les règlements des autorités administratives ainsi que contre les actes administratifs des assemblées législatives ou de leurs organes.

¹³ Il ne peut en revanche connaître des recours dirigés contre des actes de nature législative.

¹⁴ Or, la ratification, par décret du Parlement wallon, des permis de construire et des autorisations de travaux confère à ces derniers une valeur législative. Le Conseil d'État devient, par suite, incompétent pour connaître de recours en annulation dirigés contre ces actes ratifiés, qui ne peuvent plus être contestés que devant la Cour constitutionnelle, devant laquelle, toutefois, seuls certains moyens peuvent être soulevés.

Les litiges au principal et les questions préjudicielles

- 15 Le Conseil d'État est saisi de six recours par lesquels des riverains des aéroports de Liège-Bierset et de Charleroi-Bruxelles Sud ainsi que de la ligne de chemin de fer Bruxelles-Charleroi ont contesté une série de permis et d'autorisations, adoptés par les autorités administratives compétentes, portant sur l'exécution de travaux ou l'exploitation d'installations relatifs à ces aéroports et à leur desserte.
- 16 Alors que ces recours étaient pendants devant cette juridiction, le décret du Parlement wallon du 17 juillet 2008, qui est un acte législatif adopté par le Parlement wallon et sanctionné par le gouvernement de la Région wallonne, a «ratifié» ces permis et autorisations, c'est-à-dire qu'il les a validés au regard de «motifs impérieux d'intérêt général».
- 17 Ce décret a fait l'objet de plusieurs recours en annulation devant la Cour constitutionnelle.
- 18 Dans la procédure devant la juridiction de renvoi, les requérants ont fait valoir que, puisqu'un acte de nature législative a remplacé les actes administratifs attaqués et qu'il ne peut être contesté que devant la Cour constitutionnelle, l'adoption dudit décret du 17 juillet 2008 a pour effet de dessaisir le Conseil d'État et de les priver de leur intérêt à l'annulation de ces actes. En outre, le recours en annulation devant la Cour constitutionnelle ne serait pas conforme à l'article 9 de la Convention d'Aarhus et à l'article 10 bis de la directive 85/337, dans la mesure où cette Cour n'exercerait qu'un contrôle limité sur la constitutionnalité des actes législatifs et donc sur la violation des droits fondamentaux et non pas un contrôle complet sur le fond, quant au respect de toutes les dispositions du droit national de l'environnement, et sur les règles de procédure applicables.

19 C'est dans ce contexte que le Conseil d'État a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour constitutionnelle diverses questions préjudicielles relatives à la constitutionnalité du décret du Parlement wallon du 17 juillet 2008 et à la Cour de justice les questions préjudicielles suivantes, lesquelles recourent en partie celles posées à la Cour constitutionnelle et sont identiques dans chacune des affaires dont la juridiction de renvoi est saisie:

- «1) L'article [1^{er}, paragraphe 5,] de la directive 85/337 [...] peut-il être interprété comme excluant de son champ d'application une législation — tel le décret [du Parlement wallon] du 17 juillet 2008 [...] — qui se limite à énoncer que 'les motifs impérieux d'intérêt général sont avérés' pour l'octroi des permis d'urbanisme, des permis d'environnement et des permis uniques relatifs aux actes et travaux qu'elle énumère et qui 'ratifie' des permis pour lesquels il est énoncé que 'les motifs impérieux d'intérêt général sont avérés'?

- 2) Les articles 1^{er}, 5, 6, 7, 8 et 10 bis de la directive 85/337 [...] s'opposent-ils à un régime juridique où le droit de réaliser un projet soumis à évaluation des incidences est délivré par un acte législatif contre lequel n'est pas ouvert un recours devant une instance juridictionnelle ou un autre organe indépendant et impartial établi par la loi permettant de contester, quant au fond et quant à la procédure suivie, la décision qui ouvre le droit de réaliser le projet?

- 3) L'article 9 de la convention d'Aarhus [...], doit-il être interprété comme imposant aux États membres de prévoir la possibilité de former un recours devant une instance juridictionnelle ou un autre organe indépendant et impartial établi par la loi pour pouvoir contester la légalité, pour toute question de fond ou de procédure relevant tant du régime matériel que du régime procédural d'autorisation des projets soumis à évaluation des incidences, des décisions, des actes ou omissions tombant sous le coup des dispositions de l'article 6?

4) Au regard de la convention d'Aarhus [...], l'article 10 bis de la directive 85/337 [...] doit-il être interprété comme imposant aux États membres de prévoir la possibilité de former un recours devant une instance juridictionnelle ou un autre organe indépendant et impartial établi par la loi pour pouvoir contester la légalité des décisions, des actes ou omissions pour toute question de fond ou de procédure relevant tant du régime matériel que du régime procédural d'autorisation des projets soumis à évaluation des incidences?»

²⁰ Par ordonnance du président de la Cour du 19 mai 2009, les affaires C-128/09 à C-131/09, C-134/09 et C-135/09 ont été jointes aux fins de la procédure écrite et orale ainsi que de l'arrêt.

Sur les questions préjudicielles

Sur la recevabilité

²¹ Le gouvernement belge soutient, à titre principal, que les demandes de décision préjudicielle sont irrecevables. Il affirme que ces demandes ne contiennent pas d'exposé suffisant du cadre factuel et réglementaire et des motifs conduisant la juridiction de renvoi à interroger la Cour et que les questions posées sont par ailleurs hypothétiques.

²² À cet égard, il convient de rappeler qu'il appartient à la juridiction nationale saisie du litige, qui seule possède une connaissance directe des faits à l'origine de celui-ci et qui doit assumer la responsabilité de la décision juridictionnelle à venir, d'apprécier, au regard des particularités de l'affaire, tant la nécessité d'une décision préjudicielle pour

être en mesure de rendre son jugement que la pertinence des questions qu'elle pose à la Cour. En conséquence, dès lors que les questions posées portent sur l'interprétation du droit de l'Union, la Cour est, en principe, tenue de statuer (voir, notamment, arrêt du 15 décembre 1995, *Bosman*, C-415/93, Rec. p. I-4921, point 59).

- 23 Néanmoins, il résulte de la jurisprudence constante de la Cour que la nécessité de parvenir à une interprétation du droit de l'Union qui soit utile pour le juge national exige que celui-ci définisse le cadre factuel et réglementaire dans lequel s'insèrent les questions qu'il pose ou que, à tout le moins, il explique les hypothèses factuelles sur lesquelles ces questions sont fondées (voir, notamment, arrêt du 26 janvier 1993, *Telemarsicabruzzo e.a.*, C-320/90 à C-322/90, Rec. p. I-393, point 6).
- 24 À cet égard, les informations fournies dans les décisions de renvoi servent non seulement à permettre à la Cour de donner des réponses utiles, mais également à procurer aux gouvernements des États membres ainsi qu'aux autres parties intéressées la possibilité d'exposer des observations conformément à l'article 23 du statut de la Cour de justice de l'Union européenne. Il incombe à la Cour de veiller à ce que cette possibilité soit sauvegardée, compte tenu du fait que, en vertu de ladite disposition, seules les décisions de renvoi sont notifiées aux parties intéressées, accompagnées d'une traduction dans la langue officielle ou les langues officielles de chaque État membre (voir arrêt du 1^{er} avril 1982, *Holdijk e.a.*, 141/81 à 143/81, Rec. p. 1299, point 6).
- 25 En l'occurrence, et contrairement à ce qu'affirme le gouvernement belge, le cadre factuel et réglementaire, tel qu'il est présenté dans les décisions de renvoi, fournit la motivation conduisant la juridiction de renvoi à interroger la Cour ainsi que les éléments permettant aux gouvernements des États membres et aux autres parties intéressées de présenter des observations conformément à l'article 23 du statut de la Cour et à celle-ci de donner une réponse utile à la juridiction de renvoi.

- 26 En effet, ledit cadre factuel et réglementaire suffit à éclairer les questions posées par la juridiction de renvoi, qui sont relatives à la compatibilité avec le droit d'accès à la justice, garanti tant par la convention d'Aarhus que par la directive 85/337, d'un acte de valeur législative dont l'adoption a pour conséquence que la juridiction de renvoi ne peut plus connaître des litiges dont elle est déjà saisie.
- 27 Le contenu des observations soumises à la Cour dans le cadre des présentes affaires atteste, en tout état de cause, de la suffisance de l'information sur le contexte factuel et juridique ayant permis aux parties au principal et aux autres parties intéressées de prendre utilement position sur les questions posées.
- 28 Par ailleurs, la circonstance que l'adoption du décret du Parlement wallon du 17 juillet 2008 aurait pour effet, selon le droit national, de dessaisir la juridiction de renvoi de sa compétence pour connaître des actes administratifs en cause au principal n'a pas pour conséquence, contrairement à ce que soutient le gouvernement belge, de rendre les questions posées hypothétiques. En effet, celles-ci ont pour objet de déterminer préalablement si ledit décret a pu, au regard des dispositions visées de la convention d'Aarhus et du droit de l'Union, avoir pour effet de priver le Conseil d'État de sa compétence pour juger des affaires au principal.
- 29 S'agissant enfin de l'argument tiré de ce que la juridiction de renvoi n'expliquerait pas les raisons pour lesquelles elle n'aurait pas attendu, pour saisir la Cour, que la Cour constitutionnelle se prononce sur d'autres questions qu'elle lui a posées dans le cadre des mêmes affaires, il suffit de rappeler que, ainsi qu'il est dit au point 25 du présent arrêt, les décisions de renvoi fournissent les motifs qui ont conduit la juridiction de renvoi à interroger la Cour.

- 30 Le gouvernement belge avance, à titre subsidiaire, d'autres exceptions d'irrecevabilité tirées de ce que le sens et la portée des dispositions dont l'interprétation est demandée sont dénués de toute équivoque, que certaines questions ne sont pas pertinentes et, enfin, que la Cour a déjà eu à se prononcer sur la portée de l'article 1^{er}, paragraphe 5, de la directive 85/337.
- 31 À cet égard, il convient de rappeler qu'une juridiction dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne est tenue, lorsqu'une question de droit de l'Union se pose devant elle, de déférer à son obligation de saisine, à moins qu'elle n'ait constaté que la question soulevée n'est pas pertinente ou que la disposition du droit de l'Union en cause a déjà fait l'objet d'une interprétation de la part de la Cour ou que l'application correcte du droit de l'Union s'impose avec une telle évidence qu'elle ne laisse place à aucun doute raisonnable (voir, notamment, arrêt du 6 octobre 1982, Cilfit e.a., 283/81, Rec. p. 3415, point 21).
- 32 Cependant, il résulte d'une jurisprudence constante que les juridictions nationales conservent, en toute hypothèse, l'entière liberté de saisir la Cour si elles l'estiment opportun (voir, notamment, arrêt Cilfit e.a., précité, point 15), sans que la circonstance que les dispositions dont l'interprétation est demandée aient déjà été interprétées par la Cour ou puissent être considérées comme ne laissant place à aucun doute raisonnable ait pour conséquence de rendre la Cour incompétente pour statuer (voir en ce sens, notamment, arrêt du 2 avril 2009, Pedro IV Servicios, C-260/07, Rec. p. I-2437, point 31).
- 33 Enfin, il n'apparaît pas, au vu des décisions de renvoi, que les questions posées ne sont pas pertinentes pour l'issue des litiges dont est saisie la juridiction de renvoi. Ainsi qu'il a été dit au point 28 du présent arrêt, ces questions ont pour objet de déterminer préalablement si le décret du Parlement wallon du 17 juillet 2008 a pu, au regard des dispositions visées de la convention d'Aarhus et du droit de l'Union, avoir pour effet de priver le Conseil d'État de sa compétence pour juger des affaires au principal.

34 Il s'ensuit que les demandes de décision préjudicielle sont recevables.

Sur la première question

35 Par sa première question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 1^{er}, paragraphe 5, de la directive 85/337 doit être interprété en ce sens qu'un acte, tel que le décret du Parlement wallon du 17 juillet 2008, qui «ratifie» en leur conférant une valeur législative des permis d'urbanisme, d'environnement ou de travaux préalablement accordés par l'autorité administrative, pour lesquels il est énoncé que «les motifs impérieux d'intérêt général sont avérés», est exclu du champ d'application de cette directive.

36 Il découle de cette disposition que, lorsque les objectifs de la directive 85/337 sont atteints à travers une procédure législative, y compris celui de la mise à disposition d'informations, cette directive ne s'applique pas au projet concerné (voir arrêt du 19 septembre 2000, *Linster*, C-287/98, Rec. p. I-6917, point 51).

37 Cette disposition soumet à deux conditions l'exclusion d'un projet du champ de la directive 85/337. La première exige que le projet soit adopté en détail par un acte législatif spécifique. Selon la seconde, les objectifs de cette directive, y compris celui de la mise à disposition d'informations, doivent être atteints à travers la procédure législative (voir arrêt du 16 septembre 1999, *WWF e.a.*, C-435/97, Rec. p. I-5613, point 57).

38 S'agissant de la première condition, elle implique tout d'abord que le projet soit adopté par un acte législatif spécifique. À cet égard, il convient de relever que les notions de «projet» et d'«autorisation» sont définies à l'article 1^{er}, paragraphe 2, de la directive

85/337. Dès lors, un acte législatif adoptant un projet doit, pour entrer dans le champ d'application de l'article 1^{er}, paragraphe 5, de cette directive, être spécifique et présenter les mêmes caractéristiques qu'une telle autorisation. Il doit notamment ouvrir au maître d'ouvrage le droit de réaliser le projet (voir arrêt *WWF e.a.*, précité, point 58).

³⁹ Le projet doit en outre être adopté en détail, à savoir de manière suffisamment précise et définitive, de sorte que l'acte législatif adoptant celui-ci doit comporter, à l'instar d'une autorisation, après leur prise en compte par le législateur, tous les éléments du projet pertinents au regard de l'évaluation des incidences sur l'environnement (voir arrêt *WWF e.a.*, précité, point 59). L'acte législatif doit ainsi attester que les objectifs de la directive 85/337 ont été atteints en ce qui concerne le projet concerné (voir arrêt *Linster*, précité, point 56).

⁴⁰ Il en résulte qu'un acte législatif ne peut pas être considéré comme adoptant un projet en détail, au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 5, de la directive 85/337, lorsqu'il ne comporte pas les éléments nécessaires à l'évaluation des incidences de ce projet sur l'environnement ou qu'il nécessite l'adoption d'autres actes pour ouvrir au maître d'ouvrage le droit de réaliser le projet (voir arrêts précités *WWF e.a.*, point 62, ainsi que *Linster*, point 57).

⁴¹ S'agissant de la seconde condition, il résulte de l'article 2, paragraphe 1, de la directive 85/337 que l'objectif essentiel de cette dernière est de garantir que 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, avant l'octroi d'une autorisation, soumis à une évaluation en ce qui concerne leurs incidences sur l'environnement (voir arrêt *Linster*, précité, point 52).

- 42 Le sixième considérant de la directive 85/337 précise en outre que l'évaluation doit s'effectuer sur la base de l'information appropriée fournie par le maître d'ouvrage et éventuellement complétée par les autorités et par le public susceptibles d'être concernés par le projet (voir arrêts précités WWF e.a., point 61, ainsi que Linster, point 53).
- 43 Par suite, le législateur doit avoir à sa disposition, au moment de l'adoption du projet, une information suffisante. Il résulte de l'article 5, paragraphe 3, de la directive 85/337 et de l'annexe IV de celle-ci que les informations à fournir par le maître d'ouvrage comportent au minimum une description du projet comportant des informations relatives à son site, à sa conception et à ses dimensions, une description des mesures envisagées pour éviter et réduire des effets négatifs importants et, si possible, y remédier, ainsi que les données nécessaires pour identifier et évaluer les effets principaux que le projet est susceptible d'avoir sur l'environnement (voir arrêt Linster, précité, point 55).
- 44 Eu égard aux caractéristiques des procédures d'approbation d'un plan en plusieurs phases, la directive 85/337 ne s'oppose pas à ce qu'un même projet soit approuvé par deux actes de droit national, considérés ensemble comme une autorisation au sens de son article 1^{er}, paragraphe 2 (voir, en ce sens, arrêt du 4 mai 2006, Commission/Royaume-Uni, C-508/03, Rec. p. I-3969, point 102). Par conséquent, le législateur peut, lors de l'adoption de l'acte final d'autorisation d'un projet, bénéficier des informations recueillies dans le cadre d'une procédure administrative préalable.
- 45 L'existence d'une telle procédure administrative ne saurait cependant avoir pour conséquence qu'un projet puisse être considéré comme adopté en détail par un acte législatif spécifique, conformément à l'article 1^{er}, paragraphe 5, de la directive 85/337, si cet acte législatif ne respecte pas les deux conditions rappelées au point 37 du présent arrêt. Ainsi, un acte législatif qui ne ferait que «ratifier» purement et simplement un acte administratif préexistant, en se bornant à faire état de motifs impérieux d'intérêt général sans l'ouverture préalable d'une procédure législative au fond qui permette de respecter lesdites conditions, ne peut être considéré comme un acte

législatif spécifique au sens de cette disposition et ne suffit donc pas pour exclure un projet du champ de la directive 85/337.

- ⁴⁶ En particulier, un acte législatif adopté sans que les membres de l'organe législatif aient eu à leur disposition les informations mentionnées au point 43 du présent arrêt ne saurait entrer dans le champ d'application de l'article 1^{er}, paragraphe 5, de la directive 85/337.
- ⁴⁷ Il appartient au juge national de déterminer si ces conditions ont été respectées. À cet effet, il doit tenir 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.
- ⁴⁸ Il convient donc de répondre à la première question que l'article 1^{er}, paragraphe 5, de la directive 85/337 doit être interprété en ce sens que ne sont exclus du champ d'application de cette directive 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 que ces deux conditions ont été respectées 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. À cet égard, un acte législatif qui ne ferait que «ratifier» purement et simplement un acte administratif préexistant, en se bornant à faire état de motifs impérieux d'intérêt général sans l'ouverture préalable d'une procédure législative au fond qui permette de respecter lesdites conditions, ne peut être considéré comme un acte législatif spécifique au sens de cette disposition et ne suffit donc pas pour exclure un projet du champ de la directive 85/337.

Sur les deuxième à quatrième questions

- 49 Par ses deuxième à quatrième questions, qu'il convient d'examiner ensemble, la juridiction de renvoi demande, en substance, si les articles 9 de la convention d'Aarhus et 10 bis de la directive 85/337 doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à ce que le droit de réaliser un projet qui entre dans leur champ d'application soit accordé par un acte législatif contre lequel le droit national n'ouvre aucun recours devant une juridiction ou un autre organe indépendant et impartial établi par la loi qui permette de contester cet acte quant au fond et à la procédure.
- 50 Il résulte de l'article 2, paragraphe 2, de la convention d'Aarhus, lu en combinaison avec les articles 6 et 9 de celle-ci, ainsi que de l'article 1^{er}, paragraphe 5, de la directive 85/337 que ni cette convention ni cette directive ne s'appliquent aux projets adoptés par un acte législatif répondant aux conditions rappelées au point 37 du présent arrêt.
- 51 Pour les autres projets, c'est-à-dire ceux qui seraient adoptés soit par un acte qui n'est pas de nature législative, soit par un acte législatif qui ne répondrait pas à ces conditions, il découle du libellé même de l'article 9, paragraphe 2, de la convention d'Aarhus et de l'article 10 bis de la directive 85/337 que les États doivent prévoir la possibilité d'un recours permettant de contester, devant une instance juridictionnelle ou un autre organe indépendant et impartial établi par la loi, la légalité, quant au fond ou à la procédure, des décisions, des actes ou des omissions relevant, respectivement, du champ d'application de l'article 6 de la convention d'Aarhus ou de la directive 85/337.
- 52 Les États membres disposent, en vertu de leur autonomie procédurale et sous réserve du respect des principes d'équivalence et d'effectivité, d'une marge de manœuvre dans la mise en œuvre de l'article 9, paragraphe 2, de la convention d'Aarhus et de l'article 10 bis de la directive 85/337. Il leur revient, en particulier, de déterminer

quelle juridiction ou quel organe indépendant et impartial établi par la loi est compétent pour connaître des recours visés par ces dispositions et selon quelles modalités procédurales, pour autant que les dispositions susmentionnées ont été respectées.

- 53 L'article 9 de la convention d'Aarhus et l'article 10 bis de la directive 85/337 perdraient cependant tout effet utile si la seule circonstance qu'un projet est adopté par un acte législatif ne répondant pas aux conditions rappelées au point 37 du présent arrêt avait pour conséquence de le soustraire à tout recours permettant de contester sa légalité, quant au fond ou à la procédure, au sens de ces textes.
- 54 Les exigences qui découlent de l'article 9 de la convention d'Aarhus et de l'article 10 bis de la directive 85/337 supposent à cet égard que, lorsqu'un projet entrant dans le champ d'application de l'article 6 de la convention d'Aarhus ou de la directive 85/337 est adopté par un acte législatif, la question de savoir si cet acte législatif répond aux conditions fixées à l'article 1^{er}, paragraphe 5, de cette directive et rappelées au point 37 du présent arrêt doit pouvoir faire l'objet d'un contrôle, selon les règles nationales de procédure, par une juridiction ou par un organe indépendant et impartial établi par la loi.
- 55 Dans l'hypothèse où aucun recours de la nature et de la portée qui ont été rappelées ci-dessus ne serait ouvert à l'encontre d'un tel acte, il appartiendrait à toute juridiction nationale saisie dans le cadre de sa compétence d'exercer le contrôle décrit au point précédent et d'en tirer, le cas échéant, les conséquences en laissant inappliqué cet acte législatif.

56 En l'occurrence, si le juge de renvoi constate que le décret du Parlement wallon du 17 juillet 2008 ne répond pas aux conditions fixées à l'article 1^{er}, paragraphe 5, de la directive 85/337 et rappelées au point 37 du présent arrêt, et s'il s'avère que, selon les règles nationales applicables, aucune juridiction ou aucun organe indépendant et impartial établi par la loi n'est compétent pour contrôler la validité, quant au fond ou à la procédure, de ce décret, celui-ci doit alors être considéré comme incompatible avec les exigences découlant de l'article 9 de la convention d'Aarhus et de l'article 10 bis de la directive 85/337. Il appartient alors à la juridiction de renvoi de le laisser inappliqué.

57 Il y a donc lieu de répondre aux deuxième à quatrième questions que l'article 9, paragraphe 2, de la convention d'Aarhus et l'article 10 bis de la directive 85/337 doivent être interprétés en ce sens que:

- lorsqu'un projet qui entre dans le champ d'application de ces dispositions est adopté par un acte législatif, la question de savoir si cet acte législatif répond aux conditions fixées à l'article 1^{er}, paragraphe 5, de cette directive doit pouvoir être soumise, selon les règles nationales de procédure, à une juridiction ou à un organe indépendant et impartial établi par la loi;

- dans l'hypothèse où aucun recours de la nature et de la portée qui ont été rappelées ci-dessus ne serait ouvert à l'encontre d'un tel acte, il appartiendrait à toute juridiction nationale saisie dans le cadre de sa compétence d'exercer le contrôle décrit au tiret précédent et d'en tirer, le cas échéant, les conséquences en laissant inappliqué cet acte législatif.

Sur les dépens

- 58 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (grande chambre) dit pour droit:

- 1) **L'article 1^{er}, paragraphe 5, de la directive 85/337/CEE du Conseil, du 27 juin 1985, concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, telle que modifiée par la directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil, du 26 mai 2003, doit être interprété en ce sens que ne sont exclus du champ d'application de ladite directive que les projets adoptés en détail par un acte législatif spécifique, de manière à ce que les objectifs de la même directive aient été atteints par la procédure législative. Il appartient au juge national de vérifier que ces deux conditions ont été respectées 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. À cet égard, un acte législatif qui ne ferait que «ratifier» purement et simplement un acte administratif préexistant, en se bornant à faire état de motifs impérieux d'intérêt général sans l'ouverture préalable d'une procédure législative au fond qui permette de respecter lesdites conditions, ne peut être considéré comme un acte législatif spécifique au sens de cette disposition et ne suffit donc pas pour exclure un projet du champ de la directive 85/337, telle que modifiée par la directive 2003/35.**

- 2) **L'article 9, paragraphe 2, de la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, conclue le 25 juin 1998 et approuvée au nom de la Communauté européenne par la décision 2005/370/CE du Conseil, du 17 février**

2005, et l'article 10 bis de la directive 85/337, telle que modifiée par la directive 2003/35, doivent être interprétés en ce sens que:

- lorsqu'un projet qui entre dans le champ d'application de ces dispositions est adopté par un acte législatif, la question de savoir si cet acte législatif répond aux conditions fixées à l'article 1^{er}, paragraphe 5, de ladite directive doit pouvoir être soumise, selon les règles nationales de procédure, à une juridiction ou à un organe indépendant et impartial établi par la loi;**

- dans l'hypothèse où aucun recours de la nature et de la portée qui ont été rappelées ci-dessus ne serait ouvert à l'encontre d'un tel acte, il appartiendrait à toute juridiction nationale saisie dans le cadre de sa compétence d'exercer le contrôle décrit au tiret précédent et d'en tirer, le cas échéant, les conséquences en laissant inappliqué cet acte législatif.**

Signatures