

**CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.**

**A R R E T**

n° 226.255 du 29 janvier 2014

A. 200.372/XIII-5906

En cause : **l'Association sans but lucratif  
TERRE WALLONNE,**  
ayant élu domicile chez  
Me Alain LEBRUN, avocat,  
place de la Liberté 6  
4030 Grivegnée,  
  
contre :  
  
**la Région wallonne,**  
représentée par son Gouvernement,  
ayant élu domicile chez  
Me Alexandre GILLAIN, avocat,  
boulevard Devreux 28  
6000 Charleroi.

---

**LE PRESIDENT F.F. DE LA XIII<sup>ème</sup> CHAMBRE DES REFERES,**

Vu la requête unique introduite le 31 mai 2011 par l'association sans but lucratif (A.S.B.L.) TERRE WALLONNE en ce qu'elle contient une demande de suspension de l'exécution de l'arrêté du Gouvernement wallon du 31 mars 2011 modifiant le Livre II du Code de l'environnement contenant le Code de l'eau en ce qui concerne la gestion durable de l'azote en agriculture (Moniteur belge du 26 avril 2011);

Vu l'arrêt n° 217.214 du 12 janvier 2012 sursoyant à statuer et réservant les dépens;

Vu la notification de l'arrêt aux parties;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant qu'à l'audience du 9 novembre 2011, les parties se sont exprimées, qu'à l'issue de celle-ci, M. QUINTIN, premier auditeur chef de section a conclu, à titre principal, au sursis à statuer et, à titre subsidiaire, à la suspension de l'exécution de l'acte attaqué, estimant la 4<sup>ème</sup> branche du moyen sérieuse et le préjudice grave difficilement réparable établi;

Considérant que les faits utiles à l'examen de la demande ont été présentés dans l'arrêt n° 217.214 du 12 janvier 2012, par lequel le Conseil d'Etat a décidé de surseoir à statuer en la présente cause;

Considérant que, dans le même arrêt, ont été exposés le moyen de la requérante et les arguments de la partie adverse;

Considérant, sur la quatrième branche du moyen, que l'article 3, § 1<sup>er</sup>, de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement dispose comme suit :

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

Considérant qu'il ressort de l'arrêt de la Cour de Justice de l'Union européenne du 17 juin 2010, C-105/09 et C-110/09, et de l'arrêt du Conseil d'Etat n° 210.483 du 18 janvier 2011, associations sans but lucratif INTER-ENVIRONNEMENT WALLONIE et TERRE WALLONNE, que le programme de gestion durable de l'azote en agriculture définit le cadre dans lequel la mise en œuvre de projets énumérés aux annexes I et II de la directive 85/337/CEE pourra être autorisée à l'avenir et qu'il est un plan ou un programme visé à l'article 3, paragraphe 2, sous a), de la directive 2001/42/CE;

Considérant que l'article 5 de la directive 2001/42/CE, précitée, dispose comme suit :

- " 1. Lorsqu'une évaluation environnementale est requise en vertu de l'article 3, paragraphe 1, un rapport sur les incidences environnementales est élaboré, dans lequel les incidences notables probables de la mise en œuvre du plan ou du programme, ainsi que les solutions de substitution raisonnables tenant compte des objectifs et du champ d'application géographique du plan ou du programme, sont identifiées, décrites et évaluées. Les informations requises à cet égard sont énumérées à l'annexe I.
2. Le rapport sur les incidences environnementales élaboré conformément au paragraphe 1 contient les informations qui peuvent être raisonnablement exigées, compte tenu des connaissances et des méthodes d'évaluation existantes, du contenu et du degré de précision du plan ou du programme, du stade atteint dans le processus de décision et du fait qu'il peut être

préférable d'évaluer certains aspects à d'autres stades de ce processus afin d'éviter une répétition de l'évaluation";

Considérant que l'annexe I à la directive 2001/42/CE, précitée, dispose comme suit :

" ANNEXE I

Informations visées à l'article 5, paragraphe 1

Les informations à fournir en vertu de l'article 5, paragraphe 1, sous réserve des paragraphes 2 et 3 dudit article sont les suivantes :

- a) un résumé du contenu, les objectifs principaux du plan ou du programme et les liens avec d'autres plans et programmes pertinents;
- b) les aspects pertinents de la situation environnementale ainsi que son évolution probable si le plan ou programme n'est pas mis en oeuvre;
- c) les caractéristiques environnementales des zones susceptibles d'être touchées de manière notable;
- d) les problèmes environnementaux liés au plan ou au programme, en particulier ceux qui concernent les zones revêtant une importance particulière pour l'environnement telles que celles désignées conformément aux directives 79/409/CEE et 92/43/CEE;
- e) les objectifs de la protection de l'environnement, établis au niveau international, communautaire ou à celui des États membres, qui sont pertinents pour le plan ou le programme et la manière dont ces objectifs et les considérations environnementales ont été pris en considération au cours de leur élaboration;
- f) les effets notables probables sur l'environnement [...], y compris sur des thèmes comme la diversité biologique, la population, la santé humaine, la faune, la flore, les sols, les eaux, l'air, les facteurs climatiques, les biens matériels, le patrimoine culturel, y compris le patrimoine architectural et archéologique, les paysages et les interactions entre ces facteurs;
- g) les mesures envisagées pour éviter, réduire et, dans la mesure du possible, compenser toute incidence négative notable de la mise en oeuvre du plan ou du programme sur l'environnement;
- h) une déclaration résumant les raisons pour lesquelles les autres solutions envisagées ont été sélectionnées, et une description de la manière dont l'évaluation a été effectuée, y compris toute difficulté rencontrée (les déficiences techniques ou le manque de savoir-faire) lors de la collecte des informations requises;
- i) une description des mesures de suivi envisagées conformément à l'article 10;
- j) un résumé non technique des informations visées aux points ci-dessus";

Considérant que l'avant-projet de l'acte attaqué devait donc être soumis à une évaluation environnementale conforme aux dispositions de l'article 5 et de l'annexe I de la directive 2001/42/CE, précitée;

Considérant que, dans son avis du 26 février 2009, le Conseil wallon de l'environnement pour le développement durable (CWEDD) a critiqué la qualité du rapport d'"évaluation stratégique environnementale" qui a été élaboré; que, dans plusieurs passages de son avis, le CWEDD a estimé que le contenu de ce rapport est "très succinct", que "certains problèmes liés au programme ne sont pas abordés", que les questions étudiées le sont souvent de manière peu précise et approfondie, que divers points sont examinés de manière peu nuancée et sans analyse critique

suffisante, que certains propos sont "péremptoirs", et que "les conclusions tirées ne sont pas étayées"; que le CWEDD a aussi relevé "que la vision de la situation présentée est essentiellement une «moyenne» régionale : il n'y a pas d'information sur les caractéristiques écologiques particulières des différentes zones, en lien avec la problématique «nitrate»"; que, dans son avis 46.502/4 du 20 mai 2009 sur un projet d'arrêté "modifiant le Livre II du Code de l'environnement constituant le Code de l'eau en ce qui concerne la Gestion Durable de l'Azote en Agriculture", la section de législation du Conseil d'Etat avait attiré l'attention du Gouvernement sur la "vigueur" de ces critiques;

que, en relation avec l'annexe I à la directive 2001/42/CE, précitée, le CWEDD note, quant aux "aspects pertinents de la situation environnementale ainsi que son évolution probable si le plan ou programme n'est pas mis en œuvre" que des éléments importants pour la suite du rapport, "c'est-à-dire pour l'évaluation des incidences proprement dite" ne sont pas mis en avant; qu'il retient en particulier que l'importance du niveau moyen des précipitations de l'Ardenne ou la sensibilité des sols des régions limoneuses et sablo-limoneuses du fait de leur perméabilité ou de leur sensibilité à l'érosion n'est nullement mise en évidence et qu'en n'évoquant pas la consommation des fertilisants minéraux et celle des fertilisants organiques, le rapport ne tient pas compte des apports atmosphériques qui interviennent dans le bilan azote reçu par les sols;

qu'il écrit, quant aux caractéristiques environnementales des zones susceptibles d'être touchées de manière notable, ne pas comprendre la phrase selon laquelle les caractéristiques environnementales pertinentes des zones vulnérables ne diffèrent en rien du reste de la Région wallonne; qu'il critique la validité de cette considération;

qu'il note, quant aux problèmes environnementaux liés au plan ou au programme, en particulier ceux qui concernent les zones revêtant une importance particulière pour l'environnement telles que celles désignées conformément à certaines européennes, que le chapitre souffre d'un manque d'approfondissement et que certains problèmes liés au programme ne sont pas abordés et que, ainsi, le rapport n'évoque pas le problème de l'enrichissement des sols en azote et ses conséquences sur la biodiversité des écosystèmes terrestres; qu'il critique aussi l'analyse de l'eutrophisation et estime notamment que "l'effet du PGDA [programme de gestion durable de l'azote en agriculture] sur les milieux terrestres n'a pas été étudié";

qu'il note, quant aux objectifs de la protection de l'environnement et à la manière dont ces objectifs et les considérations environnementales ont été pris en considération, que le contenu de ce point du rapport ne correspond pas à son intitulé;

que, quant aux "incidences probables sur les composantes de l'environnement autres que l'eau", il "regrette qu'aucun des aspects envisagés ne soit étudié de manière approfondie et davantage quantitative ou au moins en faisant appel à des méthodes d'objectivation"; qu'il identifie certains impact probables non envisagés ou insuffisamment approfondis, notamment l'influence du P.G.D.A. sur l'évolution des taux d'humus dans les sols;

que, quant aux incidences négatives éventuelles sur l'environnement et les mesures envisagées pour les éviter, les réduire ou les compenser, il déplore le caractère succinct du chapitre qui résulte du manque d'approfondissement des chapitres précédents;

Considérant que la partie adverse ne rencontre ces critiques ni dans le dossier administratif, ni dans ses écrits de procédure, ni dans sa plaidoirie;

Considérant que le moyen est sérieux en sa quatrième branche;

Considérant, quant au risque de préjudice grave difficilement réparable causé par l'exécution immédiate de l'acte attaqué, que, si elle existe, l'évaluation environnementale semble néanmoins gravement insuffisante et lacunaire; qu'il ressort en effet de l'examen du moyen que des lacunes dénoncées portent sur des éléments essentiels à évaluer et que de nombreuses insuffisances sont critiquées de manière sérieuse;

Considérant que, dans un cas où le droit applicable rend obligatoire l'évaluation des incidences sur l'environnement d'un acte réglementaire pour connaître ses effets afin que l'autorité, éclairée par cette étude, soit en mesure d'apprécier les dispositions qu'il convient d'adopter en vue d'en contenir les effets négatifs dans des limites acceptables, ces effets négatifs doivent être considérés comme comportant un risque de préjudice grave difficilement réparable; que, lorsque l'étude d'incidences n'existe pas ou qu'elle est gravement insuffisante et lacunaire, le risque de préjudice grave doit être tenu pour établi; qu'en l'espèce, l'association requérante peut s'en prévaloir qui met en œuvre l'objet d'intérêt collectif dont ses membres l'ont dotée;

Considérant que la partie adverse estime que la suspension de l'exécution de l'acte attaqué aurait pour effet de causer au sol et à la flore dont la requérante a pour objet la défense, un risque de préjudice grave plus important que celui qui résulterait du maintien des règles antérieurement applicables;

Considérant que l'objet de l'acte attaqué est d'abroger et de remplacer l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 février 2007 modifiant le Livre II du Code de l'environnement constituant le Code de l'eau en ce qui concerne la gestion durable de l'azote en agriculture;

Considérant que cet arrêté du Gouvernement wallon du 15 février 2007 a été annulé en toutes ses dispositions, avec effet rétroactif, par l'arrêt n° 225.473 du 13 novembre 2013, à l'exception des articles R.219, R.221, § 5, et R.224, § 1<sup>er</sup>, déjà annulés par l'arrêt n° 191.272 du 11 mars 2009 qui a maintenu les effets de l'article R.219 quant aux dérogations accordées avant la notification de l'arrêt à la partie adverse et les effets des articles R.221, § 5, et R.224, § 1<sup>er</sup>, quant aux décisions prises avant la notification de l'arrêt à la même partie adverse; que l'arrêt n° 225.473 a constaté que l'annulation rétroactive de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 février 2007 produisait les effets suivants :

" [Au] moment où cette annulation interviendrait, toute la période d'application de cet arrêté serait révolue; qu'à partir du 6 mai 2011, le relais est pris par l'arrêté du 31 mars 2011 modifiant le Livre II du Code de l'environnement contenant le Code de l'eau en ce qui concerne la gestion durable de l'azote en agriculture et le nouveau programme défini par cet arrêté, indépendamment du sort qui devra être réservé par la suite à ce dernier; que, pendant la période allant du 1<sup>er</sup> janvier 2007 (article 7 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 février 2007 précité) au 6 mai 2011, le droit applicable est régi par l'arrêté du 3 mars 2005, tandis que les effets matériels produits pour l'exécution du programme 2007 resteront de toute manière acquis; que les mesures juridiques d'application de celui-ci ne disparaîtront pas de plein droit de l'ordonnancement juridique mais pourraient se trouver, le cas échéant, fragilisées en cas de disparition de leur fondement juridique";

Considérant que, dans l'arrêt n° 225.473 du 13 novembre 2013, le Conseil d'Etat a jugé qu'il lui est impossible de déterminer si les modifications en sens divers apportées au droit wallon par le programme 2007 se traduisent par une amélioration sensible en 2007 du niveau de la protection globale assurée par rapport à la situation de 2005 au regard des objectifs de la directive sur les nitrates, dès lors que les parties ne fournissent en annexe à leurs mémoires aucune étude scientifique consacrée à établir un tel bilan;

Considérant qu'à défaut d'indications nouvelles fournies dans la présente affaire, il n'est pas davantage possible d'établir que les mesures adoptées dans l'acte attaqué, sans évaluation d'incidence conforme aux exigences de la directive 2001/42/CE, traduisent une amélioration sensible du niveau de la protection de l'environnement assurée par rapport à la situation de 2005;

Considérant que le risque de préjudice grave difficilement réparable causé par l'exécution immédiate de l'acte attaqué doit dès lors être considéré comme établi;

Considérant que les conditions requises pour que le Conseil d'Etat puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué sont réunies,

## **D E C I D E :**

### **Article 1<sup>er</sup>**

Est suspendue l'exécution de l'arrêté du Gouvernement wallon du 31 mars 2011 modifiant le Livre II du Code de l'environnement contenant le Code de l'eau en ce qui concerne la gestion durable de l'azote en agriculture.

### **Article 2.**

Le présent arrêt sera publié par extrait au Moniteur belge dans les mêmes formes que l'arrêté suspendu.

### **Article 3.**

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII<sup>e</sup> chambre des référés, le vingt-neuf janvier deux mille quatorze par :

|                        |                                    |
|------------------------|------------------------------------|
| M. PAQUES,             | conseiller d'Etat, président f.f., |
| M <sup>me</sup> MOREL, | greffier.                          |

Le Greffier,

Le Président f.f.,

C. MOREL.

M. PAQUES.