

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 241.368 du 2 mai 2018

A. 221.436/XIII-7927

En cause : **l'Association sans but lucratif
TERRE WALLONNE,**
ayant élu domicile chez
M^e Alain LEBRUN, avocat,
place de la Liberté 6
4030 Grivegnée,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Pierre MOËRYNCK, avocat,
avenue de Tervueren 34/27
1040 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 9 février 2017, l'association sans but lucratif (A.S.B.L.) TERRE WALLONNE demande l'annulation de l'arrêté du Gouvernement wallon du 1^{er} décembre 2016 fixant les objectifs de conservation pour le réseau Natura 2000.

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Luc DONNAY, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 9 janvier 2018, l'affaire a été fixée à l'audience du 1^{er} février 2018 à 09.30 heures.

M^{me} Simone GUFFENS, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Alain LEBRUN, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Pierre MOËRYNCK, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Luc DONNAY, auditeur, a été entendu en son avis.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. Le 8 novembre 2012, le Ministre ayant la Nature dans ses attributions dépose au Gouvernement wallon une note ayant pour objet l'adoption, en première lecture, d'un avant-projet d'arrêté fixant les objectifs de conservation pour le réseau Natura 2000.

2. Le 19 octobre 2012, la cellule LEGISA du département des affaires juridiques du service public de Wallonie (S.P.W.) remet un avis sur cet avant-projet de décret.

3. Du 10 décembre 2012 au 8 février 2013, une enquête publique se déroule dans les 218 communes concernées par le réseau Natura 2000.

4. Le 6 octobre 2016, le Ministre ayant la Nature dans ses attributions dépose au Gouvernement wallon une note ayant pour objet l'adoption, en deuxième lecture, d'un projet d'arrêté fixant les objectifs de conservation pour le réseau Natura 2000.

5. Le 8 novembre 2016, la section de législation donne un avis n° 60.224/4 sur ce projet d'arrêté.

6. Au cours du mois de novembre de l'année 2016, le Ministre ayant la Nature dans ses attributions dépose au Gouvernement wallon une note ayant pour objet l'adoption, en troisième lecture, d'un projet d'arrêté fixant les objectifs de conservation pour le réseau Natura 2000.

7. Le 1^{er} décembre 2016, le Gouvernement wallon adopte un arrêté fixant les objectifs de conservation pour le réseau Natura 2000.

Cet arrêté, publié au Moniteur belge du 22 décembre 2016, constitue l'acte attaqué.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèse des parties

A. Le mémoire en réponse

La partie adverse conteste l'intérêt au recours de la partie requérante en affirmant que celle-ci n'expose pas en quoi l'acte attaqué causerait grief à son objet social.

B. Le mémoire en réplique

La partie requérante fait valoir que l'arrêté attaqué "concerne, à tout le moins pour partie, une des matières reprises dans [son] but social [...], à savoir la protection de la flore".

Elle expose en particulier que "l'absence d'évaluation des incidences de l'acte attaqué sur l'environnement ne permet pas à la requérante de s'assurer que son objet social, la protection de la flore, ne soit pas mis en danger par l'acte attaqué".

À titre subsidiaire, elle considère que son recours est recevable en application des articles 2.4, 2.5, 9.2 et 9.3 de la Convention d'Aarhus. Enfin, dans l'hypothèse où l'article 19 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, "devrait être interprété comme interdisant à une association de protection de l'environnement d'introduire un recours dans l'intérêt strict de la loi", la partie requérante invite le Conseil d'État à poser une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle sur la conformité de cette disposition au regard, notamment, des articles 13 et 23 de la Constitution.

C. Le dernier mémoire de la partie requérante

La partie requérante fait valoir qu'elle dénonce bien en termes de moyens la violation de législations qui ont, *in casu*, pour effet la préservation de la flore sauvage, même si ce n'est pas leur seule finalité.

Elle souligne que ce n'est pas parce que l'acte attaqué poursuivrait le même but qu'elle qu'il est certain qu'il permettra d'y arriver mieux et qu'il s'agirait là d'une pétition de principe puisque les omissions consultatives dénoncées - dont on ne peut préjuger du résultat - ont pour finalité d'améliorer le texte critiqué.

IV.2. Examen

Les deux premiers alinéas de l'article 2 des statuts de la partie requérante sont libellés comme suit :

- " L'association a pour but social de défendre les sols, les arbres indigènes ou non, en ce compris ceux plantés par l'homme et la flore sauvage, en Région wallonne. Cette protection vise à contrer toute atteinte ou menace d'atteinte aux sols, cultivés ou non, notamment par infiltration, tassement, épandage de biocides ou d'intrants ainsi que toute atteinte ou risque d'atteinte à la biodiversité et à l'intégrité des espèces ou associations végétales.

Le but comprend aussi la mise en œuvre des voies de droit et de recours qui ont pour objectif d'assurer le respect des législations et réglementations ayant pour finalité ou effet la préservation de la flore sauvage".

Cet objet social lui confère intérêt à solliciter l'annulation d'actes administratifs portant atteinte ou risquant de porter atteinte à la qualité des sols, ainsi qu'à la biodiversité et la flore sauvage en Région wallonne.

Si la partie requérante a un intérêt à ce que les sols, les arbres et la flore soient protégés selon certaines normes, elle l'a également à demander l'annulation d'un arrêté tendant à les protéger, mais dont elle soutient que la procédure d'élaboration n'a pas été conforme à certaines législations, notamment en ce qu'elles n'ont pas été soumises à certaines consultations, qui ont pour finalité d'améliorer l'acte attaqué.

Il en est d'autant plus ainsi que la partie requérante soutient que l'arrêté attaqué constitue un plan ou programme au sens de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement et qu'il aurait dès lors dû être soumis à une évaluation de ses incidences sur l'environnement afin que l'autorité, éclairée par cette étude, soit en mesure d'apprécier les dispositions qu'il convient d'adopter en vue de déterminer au mieux les objectifs de conservation pour le réseau Natura 2000.

L'exception d'irrecevabilité est rejetée.

V. Troisième moyen

V.1. Thèse des parties

A. La requête

Première branche

La partie requérante soutient que "les dispositions de l'arrêté attaqué peuvent se comprendre comme étant un plan ou programme soumis à l'article 6.3 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], au titre de plan non directement lié ou nécessaire à la gestion du site mais susceptible d'affecter ce site manière significative". Elle soutient qu'en l'absence d'évaluation appropriée sur le projet de plan ou programme, l'article 6,§3, est violé.

Seconde branche

La partie requérante réitère le même grief, à la lumière cette fois des articles 5.1 et 6 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. Selon elle, la directive ne s'applique pas seulement aux plans et programmes susceptibles de nuire à l'environnement mais également à ceux qui pourraient lui être favorables.

Elle regrette à cet égard que l'enquête publique n'ait pas été organisée sur l'ensemble du territoire de la Région wallonne mais uniquement dans les communes concernées par le site Natura 2000.

B. Le mémoire en réponse

À titre principal, la partie adverse soutient que le moyen est irrecevable en ce qu'il est pris uniquement de la violation de dispositions figurant dans des directives alors que la requérante n'invoque aucun défaut de transposition.

À titre subsidiaire, elle examine les deux branches du moyen.

Première branche

Elle considère que le règlement attaqué est "directement lié ou nécessaire" à la gestion des sites, en manière telle qu'il ne rentre pas dans les hypothèses visées à l'article 6, § 3, de la directive 92/43/CE, précitée.

Seconde branche

Elle soutient que, "étant exonéré de l'évaluation appropriée au sens de la directive 92/43/CE, il faut en conclure que l'acte attaqué est également dispensé de l'évaluation des incidences visée par la directive 2001/42/CE".

Elle ajoute que l'acte attaqué ne constitue pas un plan ou un programme au sens de la directive 2001/42/CE et est en toute hypothèse exclu du champ de cette directive par l'effet de l'article 3 de celle-ci. Enfin, elle n'aperçoit pas en quoi l'association requérante aurait été privée de faire valoir efficacement ses observations au cours de l'enquête publique.

C. Le mémoire en réplique et le dernier mémoire de la partie requérante

Au sujet de l'exception d'irrecevabilité du moyen soulevée par la partie adverse, la partie requérante précise qu'elle invoque l'effet direct des dispositions des directives évoquées à l'appui de ce grief.

Première branche

La partie requérante constate que l'acte attaqué lui-même se réfère à l'article 6, § 3, de la directive 92/43/CEE. Elle expose encore ce qui suit :

" Ensuite, la requérante souligne le manque de pertinence qu'il y aurait à imposer une évaluation appropriée de plans ou projets par rapport aux objectifs de conservation d'un site ainsi que cela ressort de l'article 6.3 de la Directive 92/43, sans avoir au demeurant soumis ces mêmes objectifs de conservation à une telle évaluation appropriée.

La notion de «directement lié ou nécessaire à la gestion du site» implique que les objectifs de conservation, et donc de gestion, de ce site aient été définis. Dans la mesure où c'est l'acte attaqué qui réalise cette définition des objectifs, l'exception qui se base sur cette définition ne peut lui être applicable.

L'exception dispensant d'évaluation appropriée les plans «directement lié[s] ou nécessaire[s] à la gestion du site» ne peut s'envisager que si les objectifs de conservation de ce site, dont ils assurent la réalisation, ont eux été soumis à une évaluation appropriée".

Seconde branche

Elle soutient qu'"il apparaît évident que l'acte attaqué constitue un plan ou un programme au sens de la Directive 2001/42, tel qu'éclairée par l'arrêt du 27 octobre 2016 de la Cour de justice de l'Union européenne [...]".

Elle expose ensuite ce qui suit :

- " À titre principal, l'acte attaqué rentre dans le champ d'application de l'article 3, 2, a, de la Directive 2001/42.

L'acte attaqué doit en effet être considéré comme élaboré pour les secteurs de l'agriculture, de la sylviculture, de la pêche, de la gestion de l'eau, de l'aménagement du territoire rural et de l'affectation des sols.

De plus, l'acte attaqué définit le cadre dans lequel la mise en oeuvre de certains projets énumérés aux annexes 1 et 2 de la Directive 85/337/CEE pourra être autorisée à l'avenir. Il est à cet égard renvoyé au 6^{ème} considérant *in fine* de l'acte attaqué, précité.

[...] À titre subsidiaire, la requérante considère que l'acte attaqué rentre dans le champ d'application de l'article 3, 3, de la Directive 2001/42 mais qu'à défaut pour la partie adverse d'avoir déterminé s'il était susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement, il devait faire l'objet d'une évaluation des incidences sur l'environnement.

[...] À titre général, la partie requérante rappelle qu'il apparaît évident que l'acte attaqué est «susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement» dans la mesure où c'est précisément son but.

Il s'agit en effet de l'essence même de l'acte attaqué d'avoir un effet notable, positif cela va de soi, sur l'environnement".

S'agissant de l'enquête publique, elle rappelle que l'acte attaqué a vocation à s'appliquer "à l'échelle de la Région wallonne", selon les termes mêmes de l'article 2. Elle estime dès lors que la consultation de l'ensemble des communes wallonnes s'imposait, les objectifs Natura 2000 intéressant toute la Wallonie.

V.2. Examen

Il convient au préalable de rappeler le préambule de l'arrêté attaqué :

- " [...]

Considérant l'article 6.3 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 qui dispose que «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» et que «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»;

[...]

Considérant que la fixation des objectifs de conservation à l'échelle de la Région wallonne et à l'échelle des sites est indispensable à la mise en oeuvre du régime de conservation des sites Natura 2000, en tant que références normatives pour la prise de décision dans le cadre de l'adoption des plans et la délivrance des permis ainsi que, le cas échéant, pour la gestion active des sites;

Considérant que les objectifs de conservation sont fixés en vue de maintenir ou, le cas échéant, de rétablir dans un état de conservation favorable les types d'habitat naturel et les espèces pour lesquels des sites doivent être désignés;

Considérant que, conformément à l'article 1^{er}*bis*, 21^o*bis*, et à l'article 25*bis*, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi, des objectifs de conservation doivent être fixés à l'échelle de l'ensemble du territoire wallon (et non uniquement pour le réseau Natura 2000), de manière à avoir une vue d'ensemble de ce qui doit être préservé ou le cas échéant, ce qui doit être rétabli en Région wallonne pour maintenir ou rétablir dans un état de conservation favorable des habitats et espèces pour lesquels le réseau Natura 2000 est mis en place; que ces objectifs ont valeur indicative;

Considérant que les objectifs de conservation à l'échelle des sites doivent être fixés sur la base des objectifs de conservation fixés à l'échelle du territoire wallon; que ces objectifs ont valeur réglementaire;

Considérant que, si les objectifs de conservation à l'échelle des sites sont fixés pour chaque type d'habitat naturel et chaque espèce pour lesquels des sites doivent être désignés, ils peuvent être communs à certaines espèces ou habitats;

Considérant que les objectifs de conservation sont fixés en fonction des meilleures connaissances scientifiques actuelles, sur la base des données sur l'estimation de l'état de conservation des habitats et des espèces concernés au moment de la sélection des sites, y compris les données reprises dans les formulaires standards de données communiqués à la Commission européenne;

Considérant que, pour les espèces, les objectifs quantitatifs figurant dans le tableau de l'annexe I.2 ont été établis en se fondant sur les données de présence dans les sites et, lorsqu'il est connu, sur le niveau estimé de population dans les sites; que les données les plus actuelles ont été récoltées dans le cadre du rapportage effectué pour l'ensemble du territoire wallon en 2013 en application de l'article 17 de la Directive Habitats et de l'article 12 de la Directive Oiseaux; que des estimations effectuées dans le cadre de l'élaboration du plan d'actions prioritaires demandé par la Commission européenne et destiné à définir les lignes de force de la conservation des habitats et espèces d'intérêt communautaire en Wallonie ont également été prises en compte;

Considérant que les objectifs de conservation régionaux et par site sont à interpréter en tenant compte de l'évolution des connaissances; qu'ils seront revus régulièrement en fonction de cette évolution;

Considérant que les objectifs régionaux seront revus lorsque des données précises auront été récoltées sur l'ensemble des sites;

Considérant que les objectifs de conservation des espèces et des habitats Natura 2000 à l'échelle du site (quantitatifs et qualitatifs) sont fixés de façon harmonisée pour chaque type d'habitat naturel et chaque espèce d'importance communautaire, dans un arrêté général de manière à éviter des disparités non justifiées d'un site à

l'autre lorsqu'ils abritent les mêmes habitats ou espèces; que ces objectifs harmonisés doivent toutefois être lus en combinaison avec les données sur les superficies d'habitat, les effectifs des espèces et leur état de conservation contenues dans l'arrêté de désignation de chaque site (et auxquelles ils renvoient explicitement) ou, si ces données sont insuffisantes ou trop imprécises, eu égard aux meilleures connaissances disponibles;

Considérant que ces objectifs ne s'appliquent dans un site Natura 2000 déterminé que lorsque ce site est désigné pour cette espèce ou cet habitat; que l'examen de la compatibilité d'un projet avec ces objectifs de conservation se fera au cas par cas, en fonction de l'unité de gestion susceptible d'être impactée et des résultats de l'évaluation appropriée si elle a lieu;

Considérant que des critères et indicateurs par espèce(s) et par type(s) d'habitat naturel pourront être adoptés par le Ministre, le cas échéant, pour faciliter l'interprétation des objectifs de conservation de qualité fixés dans le présent arrêté;

Considérant que les objectifs de conservation du site constituent, à l'échelle du site, le cadre de référence qui doit être respecté, sauf dérogation, par les autorités compétentes notamment pour délivrer les permis, qu'ils relèvent de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature ou d'autres législations;

Considérant que les objectifs de conservation doivent être fixés en vue de maintenir ou, le cas échéant, de rétablir dans un état de conservation favorable les types d'habitat naturel et les espèces pour lesquels des sites sont désignés, ce qui peut impliquer des objectifs de restauration; que des objectifs de restauration peuvent être prévus au niveau régional ou, le cas échéant, via les objectifs de conservation spécifiques repris dans l'arrêté de désignation de certains sites, en fonction des spécificités et des possibilités locales; qu'il n'est pas requis de fixer des objectifs de conservation de restauration systématiquement dans tous les sites; qu'il n'est donc pas requis d'inclure dans le présent arrêté de tels objectifs à l'échelle de tous les sites".

Par ailleurs et pour rappel, un moyen pris directement de la violation d'une directive européenne n'est recevable que pour autant que soit établie l'absence de transposition correcte de la directive.

Sur la première branche

L'article 6, §§ 3 et 4, 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 est libellé comme suit :

- " 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.

[...]"

Cette disposition, dont la partie requérante invoque la violation, a été transposée à l'article 29, § 2, de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature qui dispose comme suit :

" § 2. Tout plan ou projet soumis à permis, qui, au regard des prescriptions à valeur réglementaire de l'arrêté de désignation et des objectifs de conservation du site, est non directement lié ou nécessaire à la gestion du site mais est susceptible d'affecter ce site de manière significative, individuellement ou en conjugaison avec d'autres plans et projets, est soumis à l'évaluation des incidences prévue par la législation organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement dans la Région wallonne, eu égard aux objectifs de conservation du site et selon les modalités fixées par le Gouvernement.

Le Gouvernement détermine les modalités d'application du présent paragraphe.

L'autorité compétente ne marque son accord sur le plan ou le projet qu'après s'être assurée qu'il ne porte pas atteinte à l'intégrité du site concerné.

Si, en dépit de conclusions négatives de l'évaluation des incidences et en absence de solutions alternatives, le plan ou le projet doit néanmoins être autorisé pour des raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique, l'autorité compétente prend toute mesure compensatoire nécessaire pour assurer que la cohérence globale du réseau Natura 2000 est protégée et informe la Commission des Communautés européennes des mesures compensatoires adoptées.

[...]"

La partie requérante ne prétend pas que l'article 6, § 3, de la directive précitée a été mal transposé. Elle n'est donc pas recevable à invoquer la violation directe de cette disposition.

L'article 25*bis* de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature dispose comme suit :

" Art. 25*bis*. § 1^{er}. Le Gouvernement fixe, à l'échelle de la Région wallonne, des objectifs de conservation pour chaque type d'habitat naturel et pour chaque type d'espèce pour lesquels des sites doivent être désignés.

Les objectifs de conservation sont déterminés sur la base de l'état de conservation, à l'échelle de la Région wallonne, des types d'habitats naturels et des espèces pour lesquels des sites doivent être désignés et ont pour objet de maintenir ou, le cas échéant, de rétablir les types d'habitats naturels et les espèces pour lesquels des sites doivent être désignés dans un état de conservation favorable.

Ces objectifs de conservation ont valeur indicative.

§ 2. Sur la base des objectifs de conservation visés au § 1^{er}, le Gouvernement fixe des objectifs de conservation applicables à l'échelle des sites Natura 2000.

Ces objectifs de conservation ont valeur réglementaire. Ils s'interprètent au regard des données visées à l'article 26, § 1^{er}, alinéa 2, 2^o et 3^o.

L'article 25bis, précité, transpose ainsi l'article 6, §§ 1^{er} et 2, de la directive 92/43/CEE, dite directive "habitats", laquelle dispose comme suit :

- " 1. Pour les zones spéciales de conservation , les États membres établissent les mesures de conservation nécessaires impliquant, le cas échéant, des plans de gestion appropriés spécifiques aux sites ou intégrés dans d'autres plans d'aménagement et les mesures réglementaires, administratives ou contractuelles appropriées, qui répondent aux exigences écologiques des types d'habitats naturels de l'annexe I et des espèces de l'annexe II présents sur les sites.
2. Les États membres prennent les mesures appropriées pour éviter, dans les zones spéciales de conservation, la détérioration des habitats naturels et des habitats d'espèces ainsi que les perturbations touchant les espèces pour lesquelles les zones ont été désignées, pour autant que ces perturbations soient susceptibles d'avoir un effet significatif eu égard aux objectifs de la présente directive".

L'arrêté attaqué, pris notamment sur le fondement de l'article 25bis, précité, a précisément pour objet de fixer les objectifs de conservation pour le réseau Natura 2000, et constitue dès lors la référence normative à l'aune de laquelle les plans et projets de gestion appropriés doivent être évalués.

Partant, l'acte attaqué ne peut en aucune manière être appréhendé comme un "plan ou projet non directement lié ou nécessaire à la gestion du site" qui devrait faire "l'objet d'une évaluation appropriée de ses incidences sur le site eu égard aux objectifs de conservation de ce site" au sens de l'article 6, § 3, de la directive dont la violation est alléguée (en ce sens, C.C., 28 avril 2016, n° 57/2016).

Il s'ensuit que la première branche n'est ni recevable, ni fondée.

Seconde branche

Le droit interne wallon ne prévoit pas que les objectifs de conservation pour le réseau Natura 2000, adoptés en application de l'article 25bis, précité, devraient, au titre de "plans et programmes" être d'office soumis à une évaluation environnementale. L'article D.53, § 1^{er}, du Livre I^{er} du Code de l'environnement et l'annexe à laquelle il renvoie ne permettent en effet pas de ranger cette catégorie d'actes réglementaires parmi les plans et programmes qui doivent dans certains cas être évalués. La liste II des autres plans et programmes, visée à l'article D.53, § 2, n'a pas été dressée par le Gouvernement. L'article D.53, § 3, dispose que le

Gouvernement peut soumettre à évaluation des incidences sur l'environnement les plans et les programmes susceptibles d'avoir des incidences non négligeables sur l'environnement et qui ne sont pas prévus par les dispositions décrétales, réglementaires ou administratives.

Dès lors qu'il n'est pas contesté ni contestable qu'un arrêté fixant les objectifs de conservation pour le réseau Natura 2000 n'est pas un plan ou programme au sens du droit interne wallon, la partie requérante est recevable à invoquer la violation directe de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, notamment de ses articles 2 et 3 qui sont directement applicables, en ce que, à son estime, une telle réglementation constitue un plan ou programme au sens de ladite directive et que cette réglementation n'a pas fait l'objet de l'évaluation des incidences requise par ladite directive.

L'article 3, §§ 2, 4 et 5, de la directive 2001/42/CE est rédigé comme suit :

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

a) qui sont élaborés pour les secteurs de l'agriculture, de la sylviculture, de la pêche, de l'énergie, de l'industrie, des transports, de la gestion des déchets, de la gestion de l'eau, des télécommunications, du tourisme, de l'aménagement du territoire urbain et rural ou de l'affectation des sols et qui définissent le cadre dans lequel la mise en oeuvre des projets énumérés aux annexes I et II de la directive 85/337/CEE pourra être autorisée à l'avenir; ou

b) pour lesquels, étant donné les incidences qu'ils sont susceptibles d'avoir sur des sites, une évaluation est requise en vertu des articles 6 et 7 de la directive 92/43/CEE.

[...]

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

5. Les États membres déterminent si les plans ou programmes visés aux paragraphes 3 et 4 sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, soit en procédant à un examen au cas par cas, soit en déterminant des types de plans et programmes ou en combinant ces deux approches. À cette fin, les États membres tiennent compte, en tout état de cause, des critères pertinents fixés à l'annexe II, afin de faire en sorte que les plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement soient couverts par la présente directive".

À titre liminaire, comme l'observe la Cour de justice de l'Union européenne dans son arrêt SYLLOGOS ELLINON POLEODOMON (C-177/11, 21 juin 2012), "l'article 3, paragraphe 4, de la directive «ESIE» [...] ne s'applique pas, ainsi que le confirme son libellé, aux plans et programmes visés à l'article 3, paragraphe 2, de cette directive".

La question posée au moyen et telle qu'elle a été débattue par les parties est de savoir si l'arrêté attaqué entre dans le champ d'application de la directive 2001/42/CE et, dans l'affirmative, si la directive 92/43/CEE, transposée en droit interne par la loi du 12 juillet 1973 précitée sur la base de laquelle a été adopté l'arrêté litigieux, a ou non pour effet d'écarter l'obligation d'une évaluation préalable de ses incidences sur l'environnement.

Dans l'arrêt du 21 juin 2012, précité, la Cour de justice de l'Union européenne a jugé que "s'agissant de l'article 3, paragraphe 2, sous b), de la directive «ESIE», cette disposition exige une évaluation environnementale chaque fois qu'une évaluation est requise en vertu des articles 6 et 7 de la directive «habitats»" (point 19).

Dès lors, compte tenu de la conclusion de l'examen de la première branche du moyen, il peut être déduit que l'arrêté attaqué n'entre pas dans les prévisions de l'article 3, § 2, b) de la directive 2001/42.

Il reste que des actes que la directive "habitats" soustrait à l'obligation d'évaluation des incidences sur l'environnement pourraient néanmoins constituer des plans ou programmes au sens soit de l'article 3, § 2, a) de la directive 2001/42, soit de l'article 3, § 4, de ladite directive.

En effet, s'agissant de l'article 3, § 2, a), précité, la Cour de justice de l'Union européenne relève que "la notion de « plans et programmes » se rapporte à tout acte qui établit, en définissant des règles et des procédures de contrôle applicables au secteur concerné, un ensemble significatif de critères et de modalités pour l'autorisation et la mise en œuvre d'un ou de plusieurs projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement (voir, en ce sens, arrêt du 11 septembre 2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias e.a., C-43/10, EU:C:2012:560, point 95 ainsi que jurisprudence citée)" (C.J.U.E., 27 octobre 2016, C-290/15, d'OUTREMONT c/Région wallonne, point 49).

Or, selon le préambule de l'arrêté attaqué, "la fixation des objectifs de conservation à l'échelle de la Région wallonne et à l'échelle des sites est indispensable à la mise en œuvre du régime de conservation des sites Natura 2000,

en tant que références normatives pour la prise de décision dans le cadre de l'adoption des plans et la délivrance des permis ainsi que, le cas échéant, pour la gestion active des sites". À cet égard, il n'est pas exclu que ces permis portent sur des projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, en sorte qu'un tel arrêté devrait être considéré comme un plan ou programme au sens de l'article 3, § 2, a), de la directive 2001/42/CE.

Toutefois, dans la mesure où l'article 3, § 2, b) ne vise que les plans ou programmes qui doivent faire l'objet d'une évaluation sur la base des articles 6 et 7 de la directive "habitats", et exclut, par voie de conséquence, les plans ou programmes nécessaires ou liés à la gestion des sites Natura 2000, comme l'est l'arrêté attaqué qui fixe les objectifs de conservation pour le réseau Natura 2000, se pose la question de savoir si cette exclusion a pour effet de soustraire ledit arrêté à l'application de l'article 3, § 2, a), comme le soutient la partie adverse. Il y a dès lors lieu de poser une question préjudicielle en ce sens à la Cour de justice de l'Union européenne.

S'il devait être répondu que l'arrêté attaqué n'entre pas dans le champ d'application de l'article 3, § 2, a), il conviendrait alors de se poser la question de savoir si un tel arrêté entre potentiellement dans la catégorie des plans ou programmes visés à l'article 3, § 4, et pour lesquels il appartient aux États membres de déterminer si ce plan ou programme est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement en tenant compte des critères pertinents fixés à l'annexe II de la directive, ou si l'article 3, § 2, b) doit être interprété en ce sens que ce même arrêté est aussi soustrait à l'application de l'article 3, § 4.

À cet égard, même si l'effet de l'arrêté attaqué est en principe intrinsèquement favorable à la protection de l'environnement, il y a lieu de constater que l'article 3, § 4, précité, qui tend à l'évaluation des incidences "notables" sur l'environnement des plans ou programmes autres que ceux dont il est question à l'article 3, § 2, ne précise pas qu'il ne vise que les effets négatifs sur l'environnement, même si l'annexe II de la directive fixant les "critères permettant de déterminer l'ampleur probable des incidences visées à l'article 3, paragraphe 5", ne semble viser que les incidences négatives.

Le fondement de la seconde branche du moyen dépend donc de l'interprétation de la directive en cause. Il y a dès lors lieu de poser les questions préjudicielles qui sont formulées au dispositif du présent arrêt.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

Il est sursis à statuer.

Article 2.

Les questions préjudicielles suivantes sont posées à la Cour de justice de l'Union européenne :

- " 1. L'arrêté par lequel un organe d'un État membre fixe les objectifs de conservation pour le réseau Natura 2000, conformément à la directive 92/43/CEE du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, constitue-t-il un plan ou programme au sens de la directive 2001/42/CE relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, et plus spécialement au sens de l'article 3, § 2, a) ou au sens de l'article 3, § 4, de ladite directive ?";
- " 2. Dans l'affirmative, un tel arrêté doit-il faire l'objet d'une évaluation environnementale conformément à la directive 2001/42/CE alors qu'une telle évaluation n'est pas requise en vertu de la directive 92/43/CEE sur la base de laquelle l'arrêté a été adopté ?".

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre,
le deux mai deux mille dix-huit, par :

Simone GUFFENS,	président de chambre,
Anne-Françoise BOLLY,	conseiller d'État,
Frédéric GOSSELIN,	conseiller d'État,
Céline MOREL,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Céline MOREL.

Simone GUFFENS.