

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 253.629 du 3 mai 2022

A. 224.080/XIII-8226

En cause :

1. **l'association sans but lucratif NATAGORA,**
 2. **l'association sans but lucratif
INTER-ENVIRONNEMENT WALLONIE,**
 3. **l'association sans but lucratif
LES NATURALISTES DE LA HAUTE LESSE,**
 4. **l'association sans but lucratif ARDENNE ET GAUME,**
 5. **l'association sans but lucratif
ASSOCIATION POUR LA DÉFENSE DES SITES ET
VALLÉE DU NAMUROIS,**
 6. **l'association sans but lucratif
FÉDÉRATION SPORTIVE DES PÊCHEURS
FRANCOPHONES DE BELGIQUE,**
 7. **l'association sans but lucratif
FÉDÉRATION HALIEUTIQUE ET PISCICOLE DU
SOUS-BASSIN DE LA LESSE,**
 8. **l'association sans but lucratif MAISON DE LA PÊCHE,**
 9. **de LIMBURG STIRUM** Alexis,
 10. **de FOUCONVAL-DE RADZITZKY** Jehanne,
 11. **GREGOIRE** Yves,
 12. **SIMONARD** Cédric,
 13. **la société anonyme VILLATOILE,**
 14. **la société anonyme HYDROLESSE,**
- ayant tous élu domicile chez
M^e Jacques SAMBON, avocat,
boulevard Reyers 110
1030 Bruxelles.

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Damien JANS, avocat,
chaussée de La Hulpe 181/24
1170 Bruxelles,

Parties intervenantes :

**1. la société privée à responsabilité limitée
PITANCE,**

**2. la société privée à responsabilité limitée
DINANT TOURISME**

ayant toutes deux élu domicile chez
M^e Bernard PAQUES, avocat,
chaussé de Marche 458
5101 Erpent.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 26 décembre 2017, l'association sans but lucratif (ASBL) Natagora, l'ASBL Inter-Environnement Wallonie, l'ASBL Les Naturalistes de la Haute Lesse, l'ASBL Ardenne et Gaume, l'ASBL Association pour la Défense des Sites et Vallée du Namurois, l'ASBL Fédération Sportive des Pêcheurs francophones de Belgique, l'ASBL Fédération Halieutique et Piscicole du Sous-Bassin de la Lesse, l'ASBL Maison de la Pêche, Alexis de Limburg Stirum, Jehanne de Fouconval-De Radzitzky, Yves Gregoire, Cédric Simonard, la société anonyme (SA) Villatoile et la SA Hydrolesse demandent l'annulation de l'arrêté ministériel du 26 octobre 2017 par lequel la société privée à responsabilité limitée (SPRL) Dinant Tourisme et la SPRL Pitance sont autorisées à exploiter une activité de location de kayaks sur la Lesse (tronçons Houyet-Gendron, Gendron-Anseremme et Houyet-Anseremme) « moyennant le respect des prescriptions légales et réglementaires en vigueur et des conditions d'exploitation précisées dans le présent arrêté ».

II. Procédure

2. Par une requête introduite le 12 mars 2018, la SPRL Pitance et la SPRL Dinant Tourisme ont demandé à être reçues en qualité de parties intervenantes.

Ces interventions ont été accueillies par une ordonnance du 12 avril 2018.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Isabelle Leysen, premier 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 30 novembre 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 20 janvier 2022.

M^{me} Colette Debroux, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Jacques Sambon, avocat, comparaisant pour les parties requérantes, M^e Bénédicte Hendrickx, *loco* M^e Damien Jans, avocat, comparaisant pour la partie adverse, et M^e Bernard Paques, avocat, comparaisant pour les parties intervenantes, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Isabelle Leysen, premier auditeur chef de section, a été entendue en son avis conforme.

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 utiles à l'examen de la cause

3. Les antécédents de la cause ont été exposés dans l'arrêt n° 230.267 du 23 février 2015 comme il suit :

« 1. Le 29 avril 2004, la S.P.R.L. PITANCE, représentée par Michel PITANCE, introduit une demande de permis d'environnement ayant pour objet le maintien d'une activité de location et de mises à disposition de 900 kayaks sur la Lesse entre Houyet et Anseremme.

2. Dans son avis du 24 juin 2004, la division de la Nature et des Forêts (D.N.F.) relève notamment ce qui suit :

“ [...]

Considérant que le permis sollicité concerne notamment le parcours de la Lesse entre Houyet et Anseremme et que ce parcours s'inscrit dans deux sites candidats au réseau Natura 2000, à savoir les sites BE35021, vallée de la Lesse en aval de Houyet et BE35023, vallée de la Lesse entre Villers-sur-Lesse et Houyet;

Considérant l'évaluation appropriée des incidences de la descente de la Lesse en Kayak sur un site Natura 2000,

Considérant les limites de cette évaluation, vu le délai réduit dans lequel elle a été réalisée,

[...]

Considérant que, malgré l'activité, le site a néanmoins conservé les habitats et espèces d'intérêt communautaire ayant motivé la candidature des deux sites précités au réseau Natura 2000,

Considérant que l'état de conservation de ces espèces et habitats d'intérêt communautaire n'est pas optimal et ce suite à l'activité,

Considérant que la demande de permis vise le maintien d'une activité existante et historique, et ce suite à la révision de la liste des établissements classés,

Considérant que la présente demande porte sur 900 kayaks,

[...]

Considérant qu'il y a lieu de ne plus accepter d'augmentation de pression sur le milieu, afin de conserver les espèces et habitats pour lesquels ce site a été proposé comme site candidat Natura 2000 à la Commission européenne le 26 septembre 2002,

Considérant la présence d'espèces protégées par la Loi sur la conservation de la nature, à savoir le martin-pêcheur, le cingle plongeur (*cinclus, cinclus*), la bergeronnette des ruisseaux (*Motacilla cinerea*), l'hirondelle de rivage (*Riparia riparia*), le chabot et le gomphus très commun (*Gomphus vulgatissimus*), et de leurs habitats, d'où l'importance du maintien des berges et de l'intégrité du cours d'eau,

Considérant qu'aucune alternative satisfaisante au projet n'est envisageable,

Considérant les retombées économiques et sociales du tourisme 'kayak',

J'ai l'honneur de vous transmettre un avis favorable conditionné relatif à l'objet repris sous rubrique.

Les conditions émises par mes services visent à atténuer autant que possible l'impact de l'activité sur les espèces et habitats d'intérêt communautaire ainsi que sur les espèces protégées par la Loi sur la conservation de la nature. Ces conditions sont :

[...]

3. la limitation des embarcations susceptibles d'être mises à disposition du public est de 600 embarcations maximum;

[...]

7. la validité du permis ne pourra excéder 5 ans. D'ici là, les services de la DGRNE pourront évaluer la mise en œuvre de mesures compensatoires. En outre, la Région wallonne aura procédé à la préparation des arrêtés de désignation des sites Natura 2000 et disposera d'informations plus fouillées quant aux incidences de l'activité et aux moyens de les atténuer.

[...]

Il est à préciser que les conditions d'exploitation précitées pourront être revues lors de l'application des conditions sectorielles, lors de la prise des arrêtés de désignation des sites Natura 2000 ou de la signature des contrats de gestion active”.

3. Parallèlement à cette demande de permis, le Ministre de l'Agriculture, de la Ruralité, de l'Environnement et du Tourisme, délivre le 9 août 2004 à la S.P.R.L. KAYAKS ANSIAUX, un permis d'environnement visant à exploiter une société de location de kayaks, notamment sur la Lesse entre Houyet et Anseremme. L'arrêté ministériel précise que le permis d'environnement est accordé pour une durée de 20 ans et que le nombre d'embarcations est limité à 569 kayaks (la demande de permis portait sur 713 kayaks).

4. Le 27 août 2004, le fonctionnaire technique délivre à la S.P.R.L. PITANCE le permis d'environnement sollicité, estimant notamment que “[...] l'impact du projet sur le milieu environnant a bien été pris en considération par la Division de la Nature et des Forêts; que la limitation proposée du nombre d'embarcations est raisonnable et ne risque pas de compromettre le projet; [...]”.

L'article 1^{er} de cette décision précise que le permis est accordé “pour un terme venant à échéance le 30 août 2009 en ce qui concerne les installations, les activités et les dépôts suivants : - location de kayaks, 600 - [...]”.

L'article 2, alinéa 5 dispose que l'exploitation de l'établissement est soumise aux conditions imposées par la D.N.F.

5. Le 16 septembre 2004, la S.P.R.L. PITANCE introduit un recours contre cette décision auprès du Gouvernement wallon. Elle conteste la condition relative au nombre maximum de kayaks autorisés (600 au lieu des 900 demandés) ainsi que la limitation de la durée du permis d'environnement à 5 ans (jusqu'au 30 août 2009).

6. Le 29 novembre 2004, le Ministre de l'Agriculture, de la Ruralité, de l'Environnement et du Tourisme délivre sur recours à la S.P.R.L. PITANCE un permis d'environnement qui confirme, tout en la modifiant, la décision du fonctionnaire technique compétent en première instance. Cette décision est motivée comme suit :

“ [...]

Considérant que, en ce qui concerne le nombre maximum de kayaks autorisés, il convient de tenir compte du fait qu'un certain nombre d'embarcations est en réparation et ne peut donc être mis à la disposition du public; que le demandeur propose à sa clientèle trois parcours différents au départ de deux embarcadères situés à Houyet et Gendron dont deux ne concernent que la moitié du trajet total; que la limitation du nombre de kayaks mis à la disposition du public à 600 embarcations sur l'ensemble du parcours nécessite de fait un nombre total de kayaks supérieur;

Considérant que, en ce qui concerne la limitation de la durée du permis d'environnement, le demandeur sera d'office soumis au respect des dispositions des contrats de gestion relatif aux zones Natura 2000 concernées dès que ceux-ci seront arrêtés; que la limitation de la durée du permis ne se justifie donc pas.

Pour les motifs cités ci-avant,

ARRETE

[...]

Article 2. La décision du fonctionnaire technique compétent en première instance, rendue en date du 27 août 2004, accordant à la société PITANCE SPRL un permis d'environnement visant à maintenir en activité une entreprise de location de kayaks est confirmée.

L'acte querellé est modifié comme suit :

1. l'article 2, alinéa 5, est supprimé.
2. l'article 2, alinéa 6, est complété comme suit :

‘ [...]

- le nombre total d'embarcations est fixé à 800 kayaks dont au maximum 600 kayaks circulant par jour sur chacun des tronçons Houyet-Gendron et Gendron-Anseremme' [...]"

La décision du ministre ne modifie donc pas l'article 1^{er} du permis d'environnement délivré par le fonctionnaire technique qui octroie le permis pour un terme venant à échéance le 30 août 2009, et ne fixe aucun autre terme d'exploitation.

7. Le 3 octobre 2005, le fonctionnaire technique délivre un permis d'environnement à l'ASSOCIATION DES ATTRACTIONS TOURISTIQUES DE DINANT (kayaks LIBERT) visant à exploiter une société de location de kayaks sur la Lesse entre Houyet et Anseremme. Cette décision précise que la demande porte sur 600 kayaks et que le permis d'environnement est accordé pour une durée de 20 ans.

8. Le 26 novembre 2009, la S.P.R.L. ANSIAUX cède le permis d'environnement qui lui a été délivré le 9 août 2004 à la S.P.R.L. DINANT TOURISME. Cette société, créée par Olivier et Nicolas PITANCE le 28 janvier 2009, a son siège social à la même adresse que celui de la S.P.R.L. PITANCE, place Baudouin 1^{er}, 2 à Dinant (Anseremme).

9. Le 13 août 2010, la S.P.R.L. DINANT AVENTURE introduit une demande de permis d'environnement pour la mise à disposition de 600 kayaks sur la Lesse entre Houyet et Anseremme. Cette demande fait l'objet d'un refus de permis le 8 mars 2011, par le fonctionnaire technique, et sur recours, d'un refus de permis du Gouvernement wallon du 5 juillet 2011.

Cette dernière décision fait l'objet d'un recours en annulation actuellement pendant devant le Conseil d'État (A. 201.654/XIII-5992).

10. Le 7 octobre 2011, la S.P.R.L. PITANCE introduit auprès de la ville de Dinant une demande de permis d'environnement ayant pour objet le renouvellement du permis d'environnement relatif à la mise en location de 600 kayaks sur la Lesse sur le tronçon Houyet - Gendron et de 600 kayaks sur le tronçon Gendron - Anseremme. La demande de permis précise que l'ensemble des kayaks mis à l'eau représente environ 800 embarcations et que l'autorisation est sollicitée pour une durée maximale de 20 ans. Elle renseigne par ailleurs qu'il y a, à proximité du projet, d'autres établissements susceptibles d'aggraver l'impact sur l'environnement (p. 7 de la demande).

Les parcelles situées sur la commune de Dinant sont situées pour certaines en zone d'habitat et pour d'autres en zone forestière d'intérêt paysager. Les parcelles situées sur la commune de Houyet sont situées en zone de loisirs.

Le parcours s'inscrit désormais dans trois sites Natura 2000, à savoir le site BE35021 "Vallée de la Lesse en aval de Houyet", le site BE35022 "Bassin de l'Iwène" et le site BE35023 "Vallée de la Lesse entre Villers-sur-Lesse et Houyet". La demande de permis renseigne que le projet est susceptible d'affecter un site Natura 2000 de manière significative (p. 22 du formulaire de demande).

La demande est accompagnée d'une "évaluation appropriée des incidences de la Lesse en kayak sur un site Natura 2000" datée du mois de février 2010. Ce document se lit notamment comme suit : "[...] La S.P.R.L. PITANCE dispose d'une autorisation pour 800 kayaks. Le renouvellement de permis d'exploiter contient une augmentation de 200 kayaks pour atteindre un total de 1.000 kayaks. Il faut toutefois noter que l'évaluation de l'incidence de la pratique du kayak touristique sur la Lesse devrait idéalement concerner l'activité globale des 3 sociétés présentes sur ce parcours. C'est en effet le flux de kayaks de ces trois sociétés réunies qui porte une incidence et non l'activité d'une seule. La diminution ou l'augmentation de fréquentation pour une seule société est difficilement extrapolable à l'ensemble de l'activité sur la Lesse. [...] Lors des plus belles journées d'été, la fréquentation totale sur la Lesse est de 2.000 à 2.100 kayaks par jour toutes sociétés confondues. Ce nombre est atteint environ 20 jours par an. [...]. Le nombre de kayaks mis en circulation pour toutes les sociétés confondues n'a pas évolué au cours de ces 15 dernières années. Il y a par contre un transfert dans le volume de kayaks entre les différents exploitants. Dans les années 1990, les autres exploitants que Lesse kayaks possédaient une flotte estimée à plus de 2.000 kayaks. Actuellement, cette flotte est redescendue sous le seuil de 1.200".

11. Par courrier daté du 30 décembre 2011, le fonctionnaire technique notifie à la S.P.R.L. PITANCE sa décision jugeant la demande complète et recevable. Il y précise que lors de l'analyse relative au caractère complet et recevable de la demande de permis d'environnement, il a également été procédé à l'examen des incidences probables du projet sur l'environnement au sens large, sur base des critères de sélection pertinents visés à l'article D.66 du Livre I^{er} du Code de l'environnement et estime notamment qu'au vu du descriptif des activités, dépôts et installations, et des mesures prises par l'exploitant ou prévues dans son projet, l'ensemble de ces incidences ne doit pas être considéré comme ayant un impact notable.

Il estime d'autre part qu'il n'y a pas lieu de craindre d'effets cumulatifs avec des projets voisins de même nature.

12. Le 16 janvier 2012, la direction générale de l'aménagement du territoire, du logement, du patrimoine et de l'énergie (DGO4) - direction de Namur - émet un avis favorable sur la demande.

13. Dans son avis du 27 janvier 2012, le D.N.F. relève que "le nombre de kayaks détenus par la société et mis en location est assez confus dans la demande" et émet un avis favorable pour la mise à l'eau journalière de 600 kayaks pour autant que cette capacité soit modulée en fonction des débits de la Lesse et que les conditions qu'il énumère soient reprises comme conditions particulières d'exploitation. Cet avis est notamment motivé comme suit :

" [...]

Considérant que le raclage du fond du cours d'eau par les kayaks, les coups de pagaies ou le piétinement des zones à faible hauteur d'eau provoquent une remise en suspension des algues, de la couverture biologique et du limon, ce qui a pour effet de troubler l'eau, de provoquer des colmatages et une réduction ou dégradation de la végétation aquatique et ainsi perturber le fonctionnement du compartiment benthique;

Considérant que ces actions mécaniques sur le substrat modifient sa structure, sa composition et sa stabilité, d'où une destruction partielle des peuplements d'invertébrés qu'il abrite en créant des conditions défavorables et instables pour les individus survivants et les organismes colonisateurs;

Considérant que cet impact sur le substrat est susceptible d'atteindre la faune piscicole, en période de reproduction et au-delà, en rendant le site peu propice à la ponte, mais aussi au développement des jeunes alevins, très sensibles dans les premiers stades de leur vie. Bien que les périodes critiques se situent en automne-hiver pour les salmonidés et au printemps pour l'ombre commun et les cyprinidés rhéophiles (barbeau fluviatile, ablette spiralin), certains faciès sont particulièrement exposés en raison de leur rôle de frayère ou de 'nurseries' et de leur faible profondeur (plats, radiers, zones calmes de bordure);

Considérant dès lors que la pratique intensive du canoë-kayak est susceptible d'occasionner des désordres sur le milieu aquatique, particulièrement lors des niveaux bas;

Considérant que le débit seuil, c'est-à-dire le débit en dessous duquel la navigation de la Lesse n'est plus permise, est trop bas en regard du nombre important de kayaks circulant sur la Lesse. La Lesse est souvent le dernier cours d'eau wallon sur lequel la circulation reste autorisée certains jours d'été. Or, plus le niveau d'eau baisse, plus les chenaux permettant le passage des kayaks sans échouage sur des gravières et sans raclage du fond sont étroits. Ces passages étroits agissent comme des goulottes d'étranglement qui occasionnent des collisions, des échouages, ou des chavirages sans danger pour les utilisateurs compte tenu du niveau d'eau très bas, mais impactant fortement le lit et les berges du cours d'eau. Il conviendrait donc d'adapter le nombre de kayaks mis à l'eau en fonction d'une part du niveau d'eau de la Lesse et d'autre part en fonction de la saison. En effet, plus le niveau d'eau est faible, au plus l'impact de l'activité sera marqué sur le fond du cours d'eau et donc sur les espèces végétales et animales inféodées et comme indiqué précédemment l'impact est également plus important à certaines périodes de l'année (printemps principalement);

Considérant que l'activité sollicitée peut également être à l'origine d'un impact important sur les milieux rivulaires et leurs peuplements surtout au niveau des zones de débarquement-embarquement sauvages, utilisées par la clientèle pour pique-niquer ou comme toilettes sauvages;

Considérant que ce sont parfois plus de 4000 personnes qui pratiquent la descente de la Lesse entre Houyet et Anseremme dans la même journée, il est aisé d'imaginer le piétinement et la destruction de la végétation et le tassement de sol qui en résultent au niveau des plages, îles, bandes rivulaires, prisées pour les arrêts sauvages prohibés. La destruction de cette flore indigène souvent bien adaptée à la stabilisation de la berge, fait place ainsi à une végétation banale (nitrophile ou caractéristique des sols tassés et compactés) accentuant ainsi les phénomènes d'érosion. Cet impact sur le recouvrement végétal est d'autant plus important sur les îles, dans les pelouses et les friches, quand les conditions climatiques du printemps sont clémentes et permettent très tôt dans la saison la réalisation de ces pique-niques sauvages. A cette période, en effet, les herbages rivulaires sont encore bas et peu denses, et donc très faciles d'accès. Ceci laisse place à des zones fortement dégagées par la destruction de la végétation ou son piétinement. Ces zones sont d'autant plus prisées plus tard dans la saison pour les arrêts intempestifs, alors qu'elles l'auraient été beaucoup moins si la végétation avait pu atteindre sa maturité et couvrir densément l'espace;

Considérant que la destruction de cette végétation naturelle et la fréquentation de ces zones impacte également les espèces animales qui sont ainsi privées de zones refuges, de reproduction ou d'alimentation;

Considérant que l'impact du dérangement provoqué par les arrêts sauvages et les cris des kayakistes sur les oiseaux nicheurs en bordure de cours d'eau est également plus important au printemps lors de la pleine période de nidification;

Considérant dès lors que le passage répété des embarcations entraîne un dérangement de la faune terrestre et aquatique tant par les actions mécaniques qu'elles peuvent générer sur le lit du cours d'eau et ses berges que par les cris des participants;

Considérant que les surfaces effectivement touchées croissent proportionnellement avec le niveau de fréquentation : recherche de nouvelles plages de débarquement sauvage, attente aux points de passage délicats, recherche de nouveaux sites d'animation,...

Considérant que la fréquentation intense de la rivière et de ses berges par les kayakistes est également à l'origine d'une importante quantité de déchets abandonnés dans le cours d'eau, sur les berges, les plages de graviers, les terrains avoisinants prisés pour les arrêts sauvages et sur les aires d'embarquement/débarquement officielles;

Considérant que les déchets ainsi abandonnés dégradent fortement les qualités pittoresques de la vallée de la Lesse et par-là même son attrait touristique tout en perturbant ses qualités biologiques et en étant à l'origine de blessures et de mortalités de la faune;

Considérant que pour apporter une solution à cet abandon de déchets, les loueurs et la commune d'Houyet sur son territoire (tronçon Houyet-Gendron) ont mis en place un service de nettoyage journalier du cours d'eau en été, ramassant ainsi des quantités énormes de déchets chaque jour, sur les gravières (plages) et sur les principales aires d'arrêts sauvages le long du cours d'eau. Malgré cette importante quantité de déchets ramassés, de nombreux subsistent dans les zones moins accessibles aux "kayaks-poubelles" ou moins visibles depuis la rivière (comme certaines zones de pique-nique sauvage installées dans des propriétés privées de surcroît) ou carrément noyées au fond de la rivière;

Considérant qu'une mesure de compensation proposée par le demandeur est de disposer des sacs-poubelle tout le long du parcours sur les plages de graviers, les îles et autres zones fréquentées. Or ces aménagements en dehors des zones autorisées pour le débarquement, ne feront qu'inciter les gens à débarquer ou à tout le moins cautionner les arrêts sauvages. Notons que la Commune de Houyet a déjà testé cette technique et force est de constater que la majorité des déchets sont malgré tout encore abandonnés en dehors des poubelles;

Considérant que parallèlement à tous les déchets de type ménagers (canettes, bouteilles, restes de nourriture...), de grandes quantités de matières fécales sont également abandonnées le long du cours d'eau par une clientèle peu informée de la présence de toilettes accessibles au cours de la descente et ce alors qu'une zone de baignade officielle est présente en aval du parcours au niveau du camping de Villatoile;

Considérant que les principales incidences sur l'environnement identifiées et détaillées ci-avant sont :

- le dérangement de la faune;

- la dégradation des herbiers, des gravières, des berges et même du lit de la rivière lorsque le débit est trop faible;
- l'abandon de détritus;
- le bruit.

Considérant l'impact de cette activité, il n'y a pas lieu d'envisager actuellement d'augmentation de pression sur ce milieu et donc d'augmentation du nombre de kayaks anciennement autorisés avant d'avoir rendu l'exploitation actuelle compatible avec le milieu;

[...]

Considérant que la location de kayaks sur la Lesse est une activité touristique réputée dans la région dinantaise;

Considérant qu'il n'y a pas lieu de supprimer cette activité mais de veiller à l'encadrer au mieux afin de l'inscrire dans une optique de développement durable;

[...]”.

14. Le 31 janvier 2012, le département des Voies hydrauliques de Namur émet un avis favorable conditionnel sur la demande. Il y relève deux points, selon lui interpellants, dont notamment le point suivant :

“ D'une part, la demande de permis est introduite pour 600 kayaks sur le tronçon Houyet-Gendron et 600 kayaks sur le tronçon Gendron-Anseremme. Ceci n'a guère de sens dans la mesure où la plupart des kayaks qui partent de Houyet poursuivent jusqu'à Anseremme. C'est le nombre total de kayaks qu'il convient de limiter de manière à ne pas aggraver la situation actuelle déjà préoccupante et à ne pas offrir un quasi monopole à la S.P.R.L. Pitance au détriment des deux autres sociétés de location de kayaks”.

15. L'enquête publique organisée du 23 janvier au 6 février 2012 sur le territoire de la ville de Dinant donne lieu à 237 oppositions, dont celle de l'association protectrice de la nature NATAGORA.

Les oppositions dénoncent essentiellement l'absence de clarté dans le dossier introduit (nombre de kayaks,...), l'absence de traitement des déchets, l'absence de numérotations de kayaks qui provoque l'impossibilité de pouvoir identifier les touristes inciviques, l'absence de poste de secours, le non-respect des législations pour les heures et les débits, les atteintes à la flore et la faune, l'absence de permis d'environnement actuellement, l'impact sur le site Natura 2000 qu'est la Lesse et sur les espèces telles que le martin-pêcheur, l'hirondelle de rivage, la mulette épaisse, la loutre, etc. et également sur les activités halieutiques.

16. Le 1^{er} février 2012, la direction générale opérationnelle de l'agriculture, des ressources naturelles et de l'environnement (DGO3) - D.N.F. - direction extérieure de Dinant émet un avis favorable conditionnel pour la mise à l'eau de 600 kayaks pour autant, notamment, que cette capacité soit modulée en fonction des débits de la Lesse.

17. Dans son avis favorable du 16 février 2012, le collège communal de la ville de Dinant précise qu'il s'oppose formellement à une augmentation du nombre de kayaks mis à l'eau actuellement sur la Lesse.

18. Une enquête publique est organisée du 8 au 23 février 2012 sur le territoire de la commune de Houyet. Elle suscite 61 lettres d'oppositions et d'observations qui dénoncent, en synthèse, les éléments suivants :

“ [...]

- le dossier est flou quant au demandeur (quelle société du giron 'PITANCE'? et surtout manque de clarté quant au nombre de kayaks réellement en circulation sur la Lesse (toutes sociétés confondues).

- la demande semble viser une augmentation du nombre de kayaks alors que la Lesse est déjà à saturation.
- aucun contrôle efficace n'est actuellement possible en raison de l'absence d'immatriculation des embarcations.
- pas de respect des horaires de mise à l'eau ou de circulation sur la Lesse.
- incertitude sur le nombre de mises à l'eau des embarcations par rapport au nombre de kayaks détenus et par rapport aux permis octroyés.
- pas de prise de responsabilité du demandeur par rapport aux incivilités et aux infractions environnementales causées par ses clients.
- manque de respect du bien public par rapport aux autres usagers (pêcheurs, randonneurs, ...)
- impact fortement négatif de l'activité sur les autres acteurs du secteur touristique et sur la pêche.
- l'activité engendre un impact significatif sur l'écosystème; sur des sites NATURA 2000 (BE35021 et BE35023), sur des espèces NATURA 2000 (martin pêcheur d'Europe, hirondelle de rivage, mulette épaisse, loutre, chabot,...) ainsi que sur les autres espèces.
- libération de particules de polyesters
- dégradation du lit de la rivière, des gravières, des berges.
- dépôts de déchets.
- il est demandé :
 - de faire la clarté sur le nombre précis de kayaks
 - une évaluation appropriée des incidences sur l'environnement du projet et de l'ensemble des activités liées à la location de kayaks sur la Lesse.
 - un suivi permanent des impacts.
 - de revoir la durée de validité de ce genre de permis d'environnement (20 ans) afin d'adapter les conditions d'exploitation en fonction des changements climatiques.
 - de légiférer sur la capacité maximale de la Lesse
 - de redéfinir des débits seuils jugés ridiculement bas.
 - de promouvoir le développement d'activités touristiques durables et de qualité.

[...]”.

19. Le 12 mars 2012, le département de la Ruralité et des Cours d'eau, direction des cours d'eau non navigables, émet un avis réservé sur la demande. Il précise qu'il envisage la demande comme une régularisation, que la demande de permis d'environnement ne précise pas que les 600 kayaks circulant entre Houyet et Anseremme seraient les mêmes que les 600 kayaks circulant entre Gendron et Anseremme de sorte que la demande pourrait porter sur 1.200 kayaks, que Michel PITANCE dispose déjà d'un permis d'environnement pour les kayaks rouges et qu'il serait utile d'avoir un seul permis pour l'exploitant unique de toutes les embarcations.

20. Le 21 mars 2012, le collège communal de Houyet émet un avis favorable à la poursuite de l'activité et décide de solliciter des autorités compétentes une analyse globale de la situation afin de permettre à l'ensemble des acteurs concernés par la Lesse de bénéficier durablement de celle-ci dans le respect du bien de chacun et d'insister auprès de l'autorité compétente afin que des conditions d'exploitation appropriées soient imposées aux exploitants.

21. Le 27 mars 2012, le fonctionnaire technique signale à la S.P.R.L. PITANCE la prorogation de 30 jours du délai de notification de sa décision.

22. Le 25 avril 2012, le fonctionnaire technique délivre à la S.P.R.L. PITANCE un permis d'environnement l'autorisant à maintenir en activité l'exploitation de mise en location de kayaks sur la Lesse et refuse l'extension de la détention de 800 embarcations à 1.000 embarcations. Cette décision se lit notamment comme suit :

“ [...]

Considérant en conclusion qu'il n'est pas possible pour le Fonctionnaire technique de déterminer la portée exacte de l'extension et donc de l'autoriser; qu'en effet, si cette extension vise en réalité une capacité de mise à l'eau, alors l'étude appropriée des incidences sur l'environnement du projet et de l'ensemble des activités liées à la location de kayaks sur la Lesse fournie par l'exploitant ne présente pas un argumentaire permettant de juger de l'impact spécifique de cette extension sur l'environnement par rapport à la situation existante autorisée par le précédent permis et que si cette extension vise dans les faits une augmentation de kayaks détenus, celle-ci ne trouve pas de justification dans le dossier;

[...]

Considérant que les impacts sur la faune et la flore soulevés dans l'avis précité de la DGO3 - DNF sont proportionnels au nombre de kayaks mis à l'eau quotidiennement; qu'il y a donc lieu de fixer une limite sur le nombre de kayaks pouvant être mis à l'eau; qu'à défaut d'une demande explicite et sans ambiguïté à ce niveau dans le dossier de demande, il s'indique, dans le cadre du présent renouvellement de permis, de reprendre la limite fixée par le Ministre dans le permis précédent;

Considérant cependant qu'il y a lieu de remarquer que la limite mentionnée dans l'arrêté ministériel précité du 29 novembre 2004 est sujette à interprétation; qu'en effet les conditions particulières dudit arrêté sont rédigées comme suit “le nombre total d'embarcations est fixé à 800 kayaks dont au maximum 600 kayaks circulant par jour sur chacun des tronçons Houyet-Gendron et Gendron-Anseremme; que l'on peut, comme le fait l'exploitant, être amené à interpréter que la mise à l'eau quotidienne de 600 kayaks sur Houyet-Gendron et de 600 kayaks sur Gendron-Anseremme est autorisée; que les motivations dudit arrêté stipulent a contrario que ‘(...) la limitation du nombre de kayaks mis à la disposition du public à 600 embarcations sur l'ensemble du parcours nécessite de fait un nombre total de kayaks supérieur (...)’; que la volonté du Ministre était bien de limiter la mise à l'eau de maximum 600 kayaks par jour pour l'ensemble des 2 tronçons et non sur chaque tronçon pris individuellement; que, complémentirement, dans l'avis émis en date du 18 janvier 2011 dans le cadre de la demande de permis d'environnement introduite par Dinant Aventure [...] par la Direction des Cours d'eau non navigables, celle-ci nous informe que le Comité de Direction a acté lors de la réunion du 23 novembre 2010 que les rivières wallonnes étaient arrivées à saturation en termes de fréquentation de kayaks et qu'il fallait désormais limiter ce nombre d'embarcations par tronçon; qu'en ce qui concerne la Lesse, la DCNN précise que le nombre d'embarcations admises actuellement à la circulation (hormis les kayaks individuels, anecdotiques) est de 1769, ce chiffre étant lié aux permis d'environnement délivrés, à savoir : 600 kayaks pour la sprl Pitance, 569 kayaks pour la sprl ‘Kayaks Ansiaux’ dont le permis a été cédé à Dinant Tourisme et enfin 600 kayaks pour l'‘Association des attractions touristiques’ (Kayaks Libert); qu'en conclusion, il y a lieu de limiter à maximum 600 le nombre de mises à l'eau de kayaks par jour pour l'ensemble de l'offre commerciale proposée, à savoir, les parcours Houyet-Anseremme et Gendron-Anseremme; que cette réflexion s'inscrit dans

un souci de minimiser les effets cumulatifs avec les projets voisins de même nature; [...]”.

23. La S.P.R.L. PITANCE introduit un recours contre cette décision auprès du Gouvernement wallon. Elle estime notamment qu’il convient d’autoriser la mise en location de 1.000 kayaks avec 800 mises à l’eau sur le tronçon Houyet-Gendron et 800 mises à l’eau sur le tronçon Gendron-Anseremme, de modifier la condition particulière relative aux horaires et de supprimer les conditions particulières relatives à l’immatriculation des kayaks, la mise à disposition d’une feuille informative et la mise à disposition d’un récipient étanche.

La décision fait également l’objet de six autres recours en réformation.

24. Le 11 juillet 2012, la DGO4 émet un avis défavorable sur la demande estimant que le permis d’environnement ne peut pas être délivré tant que les permis d’urbanisme octroyant les dérogations nécessaires à la réalisation du projet n’ont pas été délivrés.

25. Le 16 juillet 2012, le fonctionnaire technique signale à l’ensemble des recourants et au Ministre de l’Environnement, de l’Aménagement du territoire et de la Mobilité, la prorogation de 30 jours du délai de transmission du rapport de synthèse.

26. Par un courrier daté du 17 août 2012, mais envoyé le 21 août 2012, le fonctionnaire technique signale aux recourants qu’il a transmis le même jour par courrier séparé son rapport de synthèse au gouvernement. Le fonctionnaire technique propose d’abroger la décision prise en première instance et de délivrer une autorisation qui complète et modifie l’arrêté ministériel du 9 août 2004 accordant un permis d’environnement à la S.P.R.L. ANSIAUX.

27. Le 3 septembre 2012, le Ministre de l’Environnement, de l’Aménagement du territoire et de la Mobilité abroge l’arrêté du fonctionnaire technique accordant le 25 avril 2012 à la S.P.R.L. PITANCE un permis d’environnement visant à renouveler un permis d’exploiter relatif à la mise en location de kayaks sur la Lesse, et modifie l’arrêté ministériel du 9 août 2004 (REC.PE/04.201) accordant à la S.P.R.L. KAYAKS ANSIAUX un permis d’environnement visant à exploiter une société de location de kayaks, considérant que la demande de permis constitue l’extension de ce dernier permis ».

4. L’arrêt n° 230.267 du 23 février 2015 annule l’arrêté du 3 septembre 2012 précité. Le 21 mai 2015, le SPW informe le collège communal de Dinant que le ministre n’a pas statué sur le recours dont il était ressaisi à la suite de l’arrêt d’annulation de sorte que la décision de première instance du 25 avril 2012 est confirmée. L’arrêt n° 234.142 du 15 mars 2016 annule l’arrêté du fonctionnaire technique du 25 avril 2012 précité.

5. Le 31 mars 2015, les SPRL Dinant Tourisme et Pitance introduisent une demande de permis d’environnement pour la mise en location de 1.868 kayaks sur la Lesse et 2.200 mises à l’eau par jour pendant 60 jours par an.

Le 21 avril 2015, le fonctionnaire technique leur notifie que leur demande de permis doit faire l’objet d’une étude d’incidences sur l’environnement.

6. Le 31 mai 2016, le fonctionnaire technique statue à nouveau sur la demande de la SPRL Pitance (la demande introduite le 7 octobre 2011) et refuse le permis d'environnement sollicité (maintien en activité et extension de l'exploitation de la SPRL Pitance).

7. Entre-temps, le 14 avril 2016, des arrêtés de désignation des sites Natura 2000 concernés par la demande sont pris par le Gouvernement wallon. Ces arrêtés indiquent les surfaces et l'état de conservation des habitats naturels d'intérêt communautaire de chacun des sites ainsi que les niveaux de population des espèces protégées et leur état de conservation au moment de leur sélection – sauf erreur en 2002 –.

Ils estiment notamment comme suit les niveaux de population et l'état de conservation de certaines espèces pour lesquelles le site est désigné (estimation au moment de la sélection du site) :

- site Natura 2000 Vallée de la Lesse en aval de Houyet (BE35021) :

- * mulette épaisse : présente (état de conservation moyen)
- * chabot : présente (état de conservation moyen)
- * loutre d'Europe : présente (état de conservation bon)
- * martin pêcheur : (entre 0 et 5 couples) (état de conservation non disponible)

- site Natura 2000 bassin de l'Iwène (BE35022) :

- * loutre d'Europe : présente (état de conservation bon)
- * martin pêcheur : (entre 0 et 1 couple) (état de conservation non disponible)

- site Natura 2000 Vallée de la Lesse entre Villers-sur-Lesse et Houyet (BE35023) :

- * mulette épaisse : présente (état de conservation moyen)
- * lamproie de planer : présente (état de conservation moyen)
- * chabot : présente (état de conservation moyen)
- * loutre d'Europe : un individu (état de conservation bon)
- * martin pêcheur : (entre 3 et 9 couples) (état de conservation non disponible).

8. Le 1^{er} décembre 2016, le Gouvernement wallon adopte un arrêté fixant les objectifs de conservation pour le réseau Natura 2000 à l'échelle de la Région wallonne et à l'échelle des sites.

9. Le 19 décembre 2016, les SPRL Pitance et Dinant Tourisme introduisent une nouvelle demande de permis d'environnement ayant pour objet l'activité de location de kayaks sur la Lesse. La demande porte sur une capacité globale de 1.370 mises à l'eau quotidiennes et de 2.200 mises à l'eau durant 20 jours par an.

Le parcours s'inscrit dans trois sites Natura 2000, à savoir le site BE35021 « Vallée de la Lesse en aval de Houyet », le site BE35022 « Bassin de l'Iwène » et le site BE35023 « Vallée de la Lesse entre Villers-sur-Lesse et Houyet ». La demande de permis renseigne que le projet est susceptible d'affecter un site Natura 2000 de manière significative.

La demande est accompagnée d'une étude d'incidences comprenant une « évaluation appropriée » des incidences sur les trois sites Natura 2000 impactés par l'exploitation.

Certaines des parcelles concernées par le projet situées sur la commune de Dinant sont reprises en zone d'habitat et d'autres en zone forestière d'intérêt paysager. Les parcelles situées sur la commune de Houyet sont situées en zone de loisirs.

Le 4 janvier 2017, le fonctionnaire technique accuse réception du dossier complet de la demande.

10. Des enquêtes publiques sont organisées du 23 janvier au 23 février 2017 sur les territoires de la ville de Dinant et de la ville de Houyet. Elles suscitent au total 107 réclamations portant sur les points suivants :

- « - L'impact croissant de l'activité sur la qualité de la faune, de la flore et du milieu naturel en sites NATURA 2000, sur des espèces NATURA 2000 (martin pêcheur d'Europe, hirondelle de rivage, mulette épaisse, loutre, chabot,...) ainsi que sur les autres espèces.
- L'impact de l'activité sur les autres fonctions de la rivière et sur les autres utilisateurs (pêche, chasse, usagers doux (promeneurs, cavaliers, VTT).
- Le refus d'augmenter le nombre de mises à l'eau; la volonté de réduire le nombre de mises à l'eau par rapport à la situation actuelle.
- La qualité de l'étude d'incidences, partielle et partiale; le manque de prise en compte de l'activité sur les propriétés riveraines et sur les autres utilisateurs de la rivière et de ses abords; l'absence de proposition de solutions - mesures alternatives ou atténuantes; l'absence de comparaison de l'état de la Lesse en amont de Houyet (zone sans pression kayaks) et en aval de Gendron (pression maximale).
- La demande de limitation de la durée de validité du permis à 5 ans.
- La problématique des déchets et leur dangerosité pour les autres utilisateurs-riverains de la rivière et de ses abords (débris de verre, de métal (canettes)...).
- La difficulté du respect des règles (nombre de mise à l'eau, horaire de navigabilité).

- Le comportement des kayakistes (bruit, alcool, incivilités commises sur les propriétés riveraines).
- L'absence d'encadrement des kayakistes le long du parcours.
- Le manque de sanitaires et poubelles le long du parcours; l'utilisation des sanitaires des établissements riverains de la Lesse.
- La présence et l'utilisation d'infrastructures en zone non conforme au plan de secteur.
- La demande du relèvement du seuil de navigabilité.
- Le manque de respect des horaires de mise à l'eau ou de circulation sur la Lesse.
- L'activité engendre un impact significatif sur l'écosystème; sur des sites NATURA 2000 (BE35021; BE35022 et BE35023), sur des espèces NATURA 2000 (martin pêcheur d'Europe, hirondelle de rivage, mulette épaisse, loutre, chabot,...) ainsi que sur les autres espèces.
- La libération de particules de polyesters.
- La dégradation du lit de la rivière, des gravières, des berges ».

11. Le 26 janvier 2017, la direction des voies hydrauliques de Namur émet un avis favorable conditionnel sur la demande.

12. Dans son avis du 21 février 2017, le conseil wallon de l'environnement pour le développement durable (CWEDD) est très critique sur l'étude d'incidences de la demande sur l'environnement qu'il considère « déficiente sur des éléments essentiels et en particulier au niveau de l'environnement biologique » et dont les manquements méthodologiques sont nombreux. Il estime qu'elle ne contient pas tous les éléments nécessaires à la prise de décision.

Spécialement, en ce qui concerne l'évaluation appropriée des incidences sur les trois sites Natura 2000 concernés, qu'il admet être « de qualité nettement supérieure aux évaluations précédentes », il « constate qu'elle reste incomplète et que ses conclusions ne sont pas toujours étayées correctement ou suffisamment convaincantes ». Il retient, toutefois, comme point positif de l'étude, notamment le fait qu'elle aborde de manière correcte les thèmes de la mobilité, des paysages et du cadre bâti.

13. Le 23 février 2017, le collège communal de Houyet émet un avis favorable quant à la poursuite d'une activité de descente de la Lesse en kayaks en invitant l'autorité compétente à veiller notamment à autoriser un nombre de mises à l'eau en adéquation avec la capacité d'accueil de la rivière.

14. Le 6 mars 2017, le DNF émet un avis favorable conditionnel pour une exploitation de maximum 1.370 mises à l'eau quotidiennes et défavorable pour toute augmentation de cette capacité quotidienne durant un nombre limité de jours par an.

15. Dans son avis du 6 mars 2017, la direction des Cours d'eau non navigables expose que la navigation sur la Lesse est déjà saturée et préconise un nombre de mises à l'eau quotidien maximum égal au nombre total d'embarcations en possession du demandeur de permis.

16. En sa séance du 7 mars 2017, la commission royale des monuments, sites et fouilles (CRMSF) s'étonne de ne pas avoir été consultée et souhaite être formellement interrogée, compte tenu de la présence de deux biens classés inscrits sur la liste du patrimoine exceptionnel et longés ou traversés par le tronçon de la Lesse concerné par l'activité. Elle considère notamment que compte tenu des problèmes rencontrés et de leurs incidences environnementales, une exploitation durable des kayaks touristiques sur la Lesse doit passer par une limitation du nombre de kayaks et le contrôle des mesures imposées.

17. Le 9 mars 2017, le collège communal de Dinant émet un avis défavorable sur la demande.

18. Le 14 mars 2017, la cellule Bruit émet un avis défavorable sur la demande.

19. En son avis du 28 avril 2017, le fonctionnaire délégué considère notamment que l'augmentation du nombre de kayaks risque fort de mettre à mal les caractéristiques paysagères et patrimoniales qui ont conduit au classement des deux sites classés longés ou traversés et que l'exploitation s'avère contradictoire avec les éléments ayant justifié le classement de ceux-ci.

20. Le 24 mai 2017, le fonctionnaire technique notifie à la demanderesse de permis la prolongation du délai de 30 jours.

21. Le 1^{er} juin 2017, la CRMSF relève que la demande de permis concerne trois biens classés inscrits sur la liste du patrimoine exceptionnel. Elle propose de limiter, pour l'ensemble des exploitations du secteur, le nombre de mises à l'eau par jour à 1.000 du 15 juin au 1^{er} octobre, et à 720 le reste de l'année.

22. Le 16 juin 2017, le conseil des requérants transmet au fonctionnaire technique la copie d'un procès-verbal d'huissier constatant, pour la journée du 27 mai 2017, d'une part, 2.538 mises à l'eau (dont 2.036 kayaks par l'exploitant Pitance) et, d'autre part, le non-respect des horaires prescrits par 963 embarcations (dont 831 de la société Pitance). À son estime, il ressort également de ce procès-verbal qu'une seconde rampe d'accès à kayaks a été installée sans autorisation par

l'exploitant Pitance à Gendron dans le courant de l'hiver 2016-2017 en zone forestière d'intérêt paysager, site Natura 2000.

23. Le 19 juin 2017, le fonctionnaire technique, qui estime être suffisamment informé sur les impacts générés par l'activité sur la faune et la flore sur la base de l'étude d'incidences et de l'évaluation appropriée, délivre le permis d'environnement sollicité pour 1.370 mises à l'eau quotidiennes et refuse la mise à l'eau de 2.200 par jour durant 20 jours par an. Le permis est accordé pour un terme fixé au 4 janvier 2037.

Le fonctionnaire technique considère que si les études réalisées présentent certes des lacunes dans l'évaluation des incidences, leur lecture et l'ensemble des avis précités permettent néanmoins de conclure que l'importance des impacts sur l'homme et l'environnement et la motivation du refus de plusieurs instances sont strictement liées au nombre de kayaks mis à l'eau et que, complémentirement, l'importance des impacts est également lié au débit de la Lesse mis en rapport au nombre de mises à l'eau.

24. Dans le courant du mois de juillet 2017, les SPRL Dinant Tourisme et Pitance, des riverains, l'ASBL Natagora, l'ASBL Ardenne et Gaume, l'ASBL Maison wallonne de la pêche et l'ASBL pour la défense des sites et vallées de Namur introduisent des recours contre cette décision auprès du Gouvernement wallon. Le dernier d'entre eux est réceptionné le 17 juillet 2017.

25. Le 17 août 2017, la direction des cours d'eau non navigables informe la DGO3 qu'elle rejoint l'argumentation contenue dans les recours des riverains et associations.

26. Dans son avis du 21 août 2017, le DNF indique réitérer, d'une manière générale, les arguments développés dans le précédent avis du 6 mars 2017. Il rappelle ou complète ceux-ci, en ce qui concerne « la qualité de l'Étude d'Incidence (EIE) et de l'Évaluation appropriée des Incidences (EAI) », le « nombre de mises à l'eau autorisées », « la révision des débits seuils », « l'accostage et [les] infrastructures sanitaires » et « la pertinence des horaires d'embarquement ».

Il confirme l'avis du 6 mars 2017 et, par ailleurs, se dit « favorable à une réflexion sur la révision de la législation et en particulier de l'AGW de 2009 susmentionné en ce qui concerne les débits seuils, la fixation éventuelle de paliers de débit déterminant le nombre de kayaks pouvant être mis à l'eau, et, dans l'attente [de] cette révision, l'harmonisation des conditions d'autorisation/interdiction de circulation sur la Lesse (débit seuil de 2 m³/seconde) sur l'ensemble du tronçon

Houyet-Anseremme (sans distinction entre les tronçons Houyet-Gendron d'une part, et Gendron-Anseremme d'autre part) ».

27. Le 29 août 2017, la CRMSF réitère son avis du 1^{er} juin 2017.

28. Le 8 septembre 2017, la cellule Bruit confirme son précédent avis défavorable, dont elle reproduit le contenu et les conclusions.

29. Le 14 septembre 2017, la directrice générale de la DGO4 émet un avis défavorable sur la demande.

30. Le 25 septembre 2017, le fonctionnaire technique compétent sur recours transmet son rapport de synthèse au ministre. Il y relève notamment ce qui suit :

« [...] comme signalé à plusieurs reprises durant l'instruction de ce dossier en première instance et dans les différents recours, des informations sont manquantes; que la question de l'établissement d'une situation de référence afin de déterminer l'impact de l'exploitation n'a pas été réglée; [...]

[...]

Considérant que dans ce dossier, l'EIE permet néanmoins de se positionner sur l'exploitation de base des kayaks de 1370 mises à eau quotidiennes;

[...]

Considérant qu'en ce qui concerne l'augmentation de la mise à l'eau de 2200 kayaks/20 jours par an, le fonctionnaire technique se rallie aux différents avis reçus lors de l'instruction du dossier; que toutes les instances consultées estiment qu'on ne peut pas dépasser une mise à l'eau de 1370 kayaks quotidienne; qu'aucune information pertinente ne permet de s'écarter de ces avis négatifs; que des informations sont manquantes dans l'EIE et qu'il est impossible de savoir si les 2200 kayaks mis à l'eau quotidiennement pendant 20 jours ne vont pas détériorer le site; qu'un doute persiste;

Considérant qu'au terme de la réinstruction complète du dossier de demande lors de ce recours, l'autorité compétente n'est pas en mesure de prendre une décision en toute connaissance de cause pour les 2200 kayaks demandés; que selon une jurisprudence constante de la Cour de Justice "l'autorisation d'un plan ou d'un projet ne peut être octroyée qu'à la condition que les autorités compétentes aient acquis la certitude qu'il est dépourvu d'effets préjudiciables à l'intégrité du site concerné. Il en est ainsi lorsqu'il ne subsiste aucun doute raisonnable d'un point de vue scientifique quant à l'absence de tels effets. C'est en outre au moment de l'adoption de la décision autorisant la réalisation du projet qu'il ne doit subsister aucune doute raisonnable d'un point de vue scientifique quant à l'absence d'effets préjudiciables pour l'intégrité du site concerné". (cf notamment : C.J.U.E., Solvay e.a., aff. C-182/10, du 16 février 2012, points 67, 70, disp.5); qu'il n'est donc pas envisageable pour le fonctionnaire technique d'accorder le permis unique sollicité dans son entièreté; que les 2200 mises à l'eau demandées ne peuvent être accordées, la limite étant maintenue à 1370 mises à l'eau; que les horaires de mises à l'eau sont imposées et modifiées comme suit :

- Les mises à l'eau à Houyet sont interdites après :

- 13 heures entre le 16 juin et le 30 septembre;
- 12 heures entre le 1^{er} octobre et le 15 juin;
- Les mises à l'eau à Gendron sont interdites après :
 - 15h00 entre le 16 juin et le 30 septembre;
 - 14h00 entre le 1^{er} octobre et le 15 juin;

Considérant que l'obligation pour l'exploitant de réaliser une descente du parcours en kayak chaque matin avant les mises en route de l'exploitation afin de baliser le parcours et de s'assurer qu'aucun obstacle dangereux n'est présent et d'adapter les informations pour les utilisateurs au départ de la descente doit être maintenue; qu'en effet, il est important que le parcours soit vérifié chaque matin afin d'éviter tout problème ou toute aggravation d'un problème existant par le charroi de kayaks généré par l'exploitation; que cette mesure ne semble pas disproportionnée et permettra d'éviter des situations dangereuses; qu'il est de la responsabilité de l'exploitant de s'assurer que le parcours qu'il exploite est apte à accueillir ses clients en toute sécurité pour les kayakistes comme pour l'environnement;

Considérant que la décision querellée est modifiée et que le permis d'environnement sollicitée est accordé en partie ».

31. Le 26 octobre 2017, le Gouvernement wallon délivre à la SPRL Pitance un permis d'environnement autorisant l'exploitation d'une activité de kayaks d'une capacité quotidienne de 1.369 mises à l'eau avec une dérogation de 1.825 mises à l'eau pendant 20 jours par an, en dehors de la période de fraie (mai et juin) et lorsque le niveau d'eau est compris entre 18 et 70 centimètres (drapeau bleu). Le permis est délivré sans limitation de durée. Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse des parties requérantes

32. Les requérants prennent un moyen, le premier de la requête, de la violation des articles 7*bis* et 23 de la Constitution, des articles 2 à 9 et de l'annexe III de la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, de 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, des articles D.6, 8°, D.50, D.64, D.65, D.66 et D.68 du Livre I^{er} du Code de l'environnement, des articles 25, § 1^{er}, alinéa 2, et 29, § 2, de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur dans les motifs, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir.

33. Dans une première branche, ils font valoir que l'évaluation appropriée est un préalable à tout processus décisionnel d'un projet susceptible de porter atteinte aux objectifs de conservation d'un site Natura 2000 et qu'en l'espèce, l'autorité ne disposait pas d'une telle évaluation appropriée au sens de l'article 6, § 3, de la directive 92/43/CEE précitée et de la loi sur la conservation de la nature.

Ils rappellent à cet égard qu'aux termes de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, la procédure prévue dans le régime de protection instaurée par la directive « habitat » prévoit un mécanisme d'évaluation appropriée en deux phases successives, à savoir une formalité procédurale d'évaluation pour tout plan ou projet susceptible d'avoir des « effets significatifs » sur un site Natura 2000 et une norme substantielle de protection (critère) encadrant la prise de décision, et impliquant l'obligation de refuser tout plan ou projet qui risque de porter « atteinte à l'intégrité du site », sauf dérogation visée à l'article 6.4. de la directive précitée ou à l'article 29, § 2, alinéa 4, de la loi sur la conservation de la nature.

34. Ils observent que l'acte attaqué se focalise sur « la phase 2 du processus évaluatif », alors que l'évaluation appropriée (phase 1) est un préalable à tout processus décisionnel d'un projet susceptible de porter atteinte aux objectifs de conservation d'un site Natura 2000. Prenant l'exemple de la mulette épaisse, ils expliquent en substance que c'est en se fondant sur les données de l'étude d'incidences et de l'évaluation appropriée et en comparant les données actualisées avec les données de l'arrêté de désignation que la partie adverse estime qu'il n'y a pas d'impact significatif si, par rapport à l'arrêté de désignation, les observations confirment la présence du mollusque, et qu'à fréquentation constante, rien ne laisse penser que l'état de conservation sera modifié à l'avenir, alors que le critère de l'atteinte à l'intégrité d'un site (phase 2) présuppose l'obligation de s'assurer de l'absence d'une telle atteinte (phase 1).

Sur ce point, ils soulignent que, selon la jurisprudence de la Cour de justice, des rapports ou études ne peuvent être considérés comme des évaluations appropriées si, lacunaires, ils pèchent par « l'absence de constatations et de conclusions complètes, précises et définitives, de nature à dissiper tout doute scientifique raisonnable quant aux effets des travaux qui étaient envisagés sur la zone de protection spéciale concernée ».

35. En l'espèce, ils constatent que le bureau d'études reconnaît lui-même dans l'étude d'incidences et dans l'évaluation appropriée qu'elle comporte, qu'il ne dispose pas des informations nécessaires pour écarter tout doute et « acquérir la certitude nécessaire pour prendre la décision d'autorisation », que les lacunes, notamment pointées dans l'évaluation appropriée, ont été mises en évidence par les

instances consultées, notamment par le DNF en ses avis des 6 mars et 21 août 2017, et par le CWEDD, et qu'ainsi, à titre d'exemple, ce dernier relève que le fait que la mulette épaisse soit toujours présente ne permet pas, en l'absence de renseignement au sujet de l'état de conservation ou de l'importance de la population de cette espèce, de conclure que l'activité de kayaks n'a pas d'impact significatif sur la survie ou la restauration des effectifs de celle-ci.

Ils en concluent que la partie adverse n'a pu « “s'assurer” de l'absence d'impact » et qu'elle a délivré le permis sollicité en présence « d'incertitudes scientifiques quant au risque d'atteinte » à l'intégrité du site concerné.

36. En une seconde branche, ils vont valoir que, se bornant à se rallier aux arguments du recours administratif de la première partie intervenante, l'acte attaqué ne rencontre pas adéquatement les observations du DNF et du CWEDD, en ce qui concerne l'absence d'information pertinente disponible, les lacunes de l'étude d'incidences et de l'évaluation appropriée qui l'accompagne, les conclusions hâtives et « l'absence de certitude que l'activité de kayaks n'aura pas d'impact significatif sur la survie ou la restauration des effectifs des espèces protégées et sur l'intégrité et l'état de conservation des habitats protégés ».

IV.2. Thèse de la partie adverse

37. Sur la première branche, la partie adverse répond que l'acte attaqué, dont elle reproduit les extraits relatifs aux impacts « sur l'état de conservation des espèces d'intérêt communautaire » et « sur l'état de conservation des habitats d'intérêt communautaire », se fonde non seulement sur l'évaluation appropriée « des incidences sur 3 sites NATURA 2000 » et l'étude d'incidences sur l'environnement, mais aussi sur « les arrêtés du 01.12.16 et plus précisément sur l'évaluation des constats opérés en 2002 et ceux opérés à l'occasion de l'évaluation appropriée ».

En substance, elle expose qu'après s'être renseigné sur le dernier état des connaissances scientifiques sur les espèces et habitats concernés, l'auteur de l'évaluation appropriée du 30 novembre 2015 a donné une réponse claire sur une éventuelle atteinte à l'intégrité du site au sens de la directive « habitat », tout en faisant état des incertitudes qui subsistent compte tenu de l'absence de références scientifiques, d'études adéquates et « d'observations insuffisamment longues et continues ». Elle fait valoir qu'ainsi, l'évaluation localise les sites Natura 2000, décrit les habitats et espèces impactés par l'activité de la descente de la Lesse en kayak, relève les menaces potentielles et effectives, localise sur des cartes, d'une part, les lieux où la présence des espèces animales et des oiseaux protégés a été observée (mulette épaisse, lamproie de Planer, chabot, martin-pêcheur) « lorsque des

données existent », ce qui n'est pas le cas de la loutre dont la présence n'est pas aussi évidente, et, d'autre part, l'incidence de l'activité de kayaks sur les habitats prioritaires.

Elle estime que les critiques des requérants sont théoriques, manquent de pertinence et ne reposent sur aucun document ou étude scientifique qui permettrait de contester le contenu et les conclusions de l'évaluation appropriée et de mettre à mal sa crédibilité.

Elle indique qu'en l'espèce, la situation et les constatations opérées lors du classement du site sont elles-mêmes élémentaires et peu documentées, notamment quant à la quantité des espèces et habitats mentionnés, que les affirmations contenues dans l'arrêté de classement sont imprécises, d'ordre général et qu'elles ne peuvent être complétées par l'étude d'incidences. Elle explique, pour le dire autrement, qu'« il est difficile de préciser le numérateur de l'impact si le dénominateur, étant la situation du site lors du classement, est imprécis et flou ». Elle observe, sur ce point, qu'aucun constat n'a été opéré quant au lit de la rivière et à l'impact de la pratique ancestrale du kayak sur celui-ci, ce qui n'a pas empêché le classement du site malgré l'existence de cette pratique, que les remarques formulées n'apportent pas plus de précisions et que les documents produits par le demandeur ne sont pas en opposition avec les éléments relevés dans l'arrêté de classement.

Elle conclut que la première branche manque en fait et en droit.

38. Sur la seconde branche, elle fait valoir que le fait que la motivation de l'acte attaqué reproduise le contenu du recours de la SA Pitance en ce qui concerne les impacts sur l'état de conservation des espèces d'intérêt communautaire et des habitats communautaires, n'implique pas qu'elle n'a pas procédé elle-même à un examen minutieux de la demande, « l'inexactitude des constats et conséquences » n'étant au demeurant pas démontrée.

IV.3. Thèse des parties intervenantes

39. Sur la première branche, dès lors que, selon elles, le moyen est fondé sur les arrêtés de désignation des sites Natura 2000, les parties intervenantes sollicitent, par identité de motifs avec ceux énoncés dans l'arrêt n° 240.412 du 12 janvier 2018, que trois questions préjudicielles soient posées à la Cour de justice de l'Union européenne. En substance, ces questions portent sur la qualité de « plan ou programme » pour lequel une évaluation des incidences environnementales est obligatoire, 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, que revêt ou non un arrêté par lequel un organe d'un État membre désigne une zone spéciale de conservation, conformément à la directive 92/43/CEE du 21 mai 1992 précitée.

40. Après une exception d'irrecevabilité partielle du moyen, elles développent une longue argumentation en droit, qu'elles synthétisent ensuite de la manière suivante.

Elles exposent que le critère imposant de réaliser une évaluation appropriée n'est pas le même que le critère en vertu duquel l'autorité doit apprécier si le plan ou projet est acceptable. Elles expliquent qu'en effet, dans le premier cas, l'évaluation doit être réalisée si le plan ou projet est susceptible d'affecter le site de manière significative eu égard à ses objectifs de conservation, en vertu de l'article 29, § 2, alinéa 1^{er}, de la loi du 12 juillet 1973 précitée, tandis que, dans le second cas, l'autorité doit vérifier, au vu de l'étude des incidences, si le plan ou projet porte atteinte à l'intégrité du site, que, pour ce faire, elle apprécie si le projet risque de compromettre durablement les caractéristiques écologiques du site en telle sorte qu'il ne pourra plus être maintenu dans un état de conservation favorable au regard des objectifs de conservation qui ont justifié son classement en zone Natura 2000 et de l'état de référence à prendre en compte, à savoir celui estimé au moment de la sélection des sites, le tout au vu des meilleures connaissances disponibles et sans qu'il subsiste un doute scientifique raisonnable.

Elles considèrent qu'ainsi, il ne suffit pas de constater que les mulettes épaisses ont été écrasées par des kayaks ou que des martins pêcheurs ont été dérangés pour estimer que le projet porte atteinte à l'intégrité des trois sites Natura 2000 traversés, dès lors qu'il se peut que, par rapport à l'état de référence, les habitats et espèces soient en bon état de conservation en raison, notamment et par exemple, de la résilience de ces espèces, et qu'il ne peut être estimé qu'en l'absence de l'exploitation contestée, les sites concernés pourraient être mieux préservés puisque l'état de conservation optimum n'est pas l'objectif de conservation à atteindre.

41. Elles font valoir qu'en l'espèce, la situation est particulière puisque l'exploitation litigieuse existe depuis de très nombreuses années, avec une intensité sensiblement constante, qu'il n'y a aucune augmentation projetée de la fréquentation du site telle qu'elle existe réellement sur le terrain depuis au moins 1992, que l'affirmation de l'acte attaqué sur ce point n'est pas contestée par les requérants et qu'ainsi, si on ne peut pas déterminer l'état du site sans exploitation, on peut en revanche apprécier concrètement l'impact du projet sur les espèces et habitats.

42. En ce qui concerne les affirmations de l'étude quant au manque de « données disponibles » ou au fait que son auteur statue au vu de l'état actuel des connaissances, elles observent que la jurisprudence admet des incertitudes scientifiques « limitées », que le ralliement de la partie adverse aux conclusions de l'étude d'incidences ne peut être critiqué s'il ne procède pas d'une erreur manifeste d'appréciation, et que la charge de la preuve du manque de qualité des études repose sur les requérants.

Elles soulignent qu'en l'espèce, les requérants, dont certains disposent pourtant de « compétences pointues » en la matière, ne démontrent pas que certaines données disponibles ont été ignorées, qu'il est symptomatique de relever que les arrêtés de classement des trois sites Natura 2000 contiennent peu de précisions sur l'état de référence des habitats et espèces, qu'il n'appartient pas à l'auteur des études d'incidences et appropriée de pallier cette situation et qu'on perçoit mal comment il pourrait y parvenir si les données ne sont pas objectivement disponibles. Elles constatent que la jurisprudence de la Cour de justice confirme que l'étude appropriée doit se fonder sur les meilleures connaissances scientifiques en la matière, ce qui est le cas en l'espèce, que l'acte attaqué contient plusieurs motifs relatifs à la qualité et à la complétude des études d'incidences et appropriée, qui ne sont pas contredits par les requérants et que, malgré la situation à laquelle l'auteur des études a été confronté, il a pu tirer des conclusions claires et nettes, sur lesquelles l'acte attaqué se fonde.

43. En ce qui concerne l'avis du DNF, elles rappellent la motivation de l'acte attaqué à propos du martin pêcheur en ce qu'en substance, les observations réalisées dans le cadre de l'étude d'incidences en 2015 (une quinzaine) confirme l'existence d'une population adéquate avec le nombre de couples mentionné dans l'arrêté de désignation du site. Elles soulignent que les arrêtés de désignation font état de l'absence de données disponibles, qu'il n'appartient pas à l'auteur de l'étude d'incidences et de l'étude appropriée de pallier les carences des arrêtés de désignation et qu'au demeurant, l'étude appropriée analyse précisément les données disponibles.

Au sujet de la mulette épaisse, elles reproduisent également les motifs de l'acte attaqué, aux termes desquels il n'existe aucune donnée quantitative, on peut seulement constater que l'arrêté de désignation relève que l'espèce est présente, sans plus et à fréquentation constante, rien ne laisse donc penser que l'état de conservation sera modifié dans le futur. Elles estiment que le constat de la présence toujours actuelle de la mulette épaisse malgré de très nombreuses années de fréquentation au même rythme est la seule conclusion qui s'imposait et que les conditions d'exploitation imposées dans l'acte attaqué, particulièrement la limitation

du nombre de mise à l'eau, est une mesure qui répond adéquatement à l'exigence du principe de précaution.

Enfin, après un rappel de la motivation de l'acte attaqué qui concerne la loutre, elles font valoir que l'évaluation appropriée fait état de sa présence en 2006, notamment sur le tronçon en cause, mais que cela résulte uniquement d'un contact avec une chercheuse de l'université de Liège, qu'en réalité, pour protéger l'espèce, il n'existe aucune donnée relative à sa localisation, et que deux des trois arrêtés de désignation en renseignent la présence sans déterminer le nombre d'individu et son état de conservation tandis que le troisième renseigne la présence d'un individu en bon état de conservation. Elles considèrent qu'à défaut d'autres données scientifiques émanant des requérants, le constat que la loutre est toujours présente malgré de très nombreuses années de fréquentation au même rythme et que son état de conservation n'est pas menacé, n'est pas entaché d'une erreur manifeste d'appréciation.

44. En ce qui concerne l'avis du CWEDD, elles s'interrogent sur sa pertinence, dès lors qu'il part du principe que le projet ne doit pas avoir d'impact significatif sur les habitats et espèces protégés, alors qu'il ne s'agit pas du critère à prendre en compte dans le cadre de l'étude appropriée, ni pour la décision sur la demande de permis. Elles estiment que cet avis n'apprécie pas de manière juste et globale le contenu et la qualité de l'étude d'incidences, dès lors qu'il se limite au chapitre « Environnement biologique » de l'étude d'incidences, soit une trentaine de pages sur un total de 237 pages, et qu'il ne mentionne les autres thématiques qu'à travers une seule phrase laconique. Elles ajoutent que certaines critiques du CWEDD sont à ce point générales ou non étayées qu'il n'est pas possible d'y répondre, au-delà de ce qui est exposé dans l'acte attaqué.

45. Sur la seconde branche, elles font grief au moyen d'être imprécis en manière telle qu'elles ne peuvent pas y répondre, sauf à renvoyer à leur réponse sur la première branche.

Elles reprochent ensuite au DNF et au CWEDD de ne pas avoir perçu quel était le critère d'appréciation à prendre en compte et de faire ainsi référence à la question de savoir si le projet aura « un impact significatif » sur les espèces et habitats en cause. Elles citent, à titre d'exemple, le fait que le DNF estime « que les études fournies avec la demande ne permettent pas de démontrer l'absence d'impact significatif de l'activité, et *a fortiori* d'une augmentation de l'activité, sur cette espèce [*lire* : la loutre) d'intérêt communautaire ». Elles soutiennent qu'on ne peut donc reprocher à la partie adverse de ne pas avoir rencontré les critiques du DNF et du CWEDD en ce qui concerne l'absence de certitude que l'activité de kayaks

n'aura pas d'impact significatif sur la survie et la restauration des effectifs des espèces protégées et sur l'intégrité ou l'état de conservation des habitats protégés, puisque ces instances n'ont pas avancé cette critique en ces termes – parlant d'impact significatif et non d'atteinte à l'intégrité du site –.

IV.4. Mémoire en réplique

46. Sur la première branche, les requérants reviennent d'abord sur les deux phases que le mécanisme d'évaluation appropriée doit combiner et estiment que la partie adverse ne répond pas au grief exposé à cet égard.

47. Par ailleurs, ils considèrent que les informations vantées par la partie adverse ne sont pas adéquates, dès lors que, d'une part, l'évaluation des incidences et l'évaluation appropriée sont inadéquates. Ils relèvent sur ce point que le bureau d'études reconnaît ne pas disposer des informations suffisantes et nécessaires pour réaliser une évaluation des incidences et une évaluation appropriée adéquates, que les lacunes des documents d'évaluation ont été mises en évidence dans deux avis du DNF et que le caractère inapproprié de l'évaluation des incidences a également été pointé par le CWEDD, mais que la partie adverse ne répond pas à ces critiques.

D'autre part, ils font valoir que la référence que la partie adverse fait aux arrêtés de désignation du 14 avril 2016 des sites Natura 2000 BE35021 - « Vallée de la Lesse en aval de Houyet » et BE35023 - « Vallée de la Lesse entre Villers-sur-Lesse et Houyet », en ce qui concerne l'état de conservation des espèces d'intérêt communautaire et des habitats d'intérêt communautaire, est insuffisante pour les motifs suivants :

- il ne suffit pas de mettre en évidence l'état de conservation des espèces d'intérêt communautaire et des habitats d'intérêt communautaire pour prétendre avoir effectué une évaluation appropriée d'un projet sur un site Natura 2000 eu égard aux objectifs de conservation assignés à ce dernier;
- d'ailleurs, cette référence aux informations disponibles lors de la proposition des sites à la Commission européenne, en octobre 2002 est sélective, dès lors que le formulaire standard de données pour le site BE35021 signale bien la pratique d'activités sportives et récréatives de plein air comme une pression élevée, et spécifiquement à l'intérieur du site, et qu'autrement dit, la prise en compte complète des informations transmises à la Commission européenne met en évidence l'impact des activités sportives et récréatives sur les sites Natura 2000 concernés;

- les informations reprises des arrêtés de désignation sont sujettes à caution et contraires aux informations contenues dans le rapport sur l'état de conservation des habitats et des espèces Natura 2000 réalisé en application de l'article 17 de la directive 92/43/CEE précitée;
- les informations disponibles n'ont pas été prises en considération dans l'évaluation appropriée, dès lors que les arrêtés de désignation des sites susvisés ont été adoptés le 14 avril 2016 et celui fixant les objectifs de conservation pour le réseau Natura 2000 le 1^{er} décembre 2016, soit après la clôture de l'étude d'incidences sur l'environnement et de l'évaluation appropriée, ce que rappelle la Région wallonne en indiquant sur le site biodiversite.wallonie.be que « les enquêtes publiques relatives à la désignation des sites Natura 2000 ont duré 45 jours et se sont clôturées entre le 1^{er} et le 8 février 2013 » et que les personnes concernées ont pu émettre des remarques sur les « projets » d'arrêtés de désignation et sur le « projet » d'arrêté fixant les objectifs de conservation pour le réseau Natura 2000; l'évaluation appropriée, qui doit se fonder sur les meilleures connaissances disponibles, devait dès lors prendre en considération, *quod non*, les objectifs de conservation en projet au regard des types d'habitats et des espèces d'intérêt communautaire identifiés aux annexes 3.a et 3.b des arrêtés de désignation, en tenant compte de l'annexe II du projet d'arrêté du Gouvernement wallon fixant les objectifs de conservation pour le réseau Natura 2000 qui identifiait les « critères à prendre en compte pour l'interprétation des objectifs de conservation à l'échelle des sites pour les types d'habitats naturels d'intérêt communautaire et pour lesquels les sites doivent être désignés »; l'évaluation appropriée ne procède pas à une évaluation du projet au regard de ces objectifs et de ces critères, l'acte attaqué non plus, celui-ci se bornant à évoquer ces objectifs de conservation de manière générale;
- la prise en compte du projet d'arrêté fixant les objectifs de conservation pour le réseau Natura 2000, puis celle de l'arrêté du 1^{er} décembre 2016 fixant les objectifs de conservation pour le réseau Natura 2000, est d'ailleurs hautement problématique, puisque le Gouvernement wallon n'exige à ce stade que le « standstill » par rapport à la situation du site lors de sa sélection, sans viser la restauration ou l'amélioration de l'état de conservation des sites, ce qui constitue une violation du droit européen, en sorte qu'une évaluation des incidences qui s'effectuerait au regard d'objectifs de conservation visant simplement à maintenir tant quantitativement que qualitativement des habitats et des espèces d'intérêt communautaire dont l'état de conservation est moyen, est inadéquate.

Enfin, ils soulignent que l'identification quantitative des espèces ne peut constituer une évaluation appropriée, puisque, comme l'a relevé le CWEDD, « la

seule constatation de la présence [actuelle] d'individus erratiques ou de populations d'espèces à faible effectif ne permet pas d'en conclure que l'activité de kayaks n'a pas d'impact significatif sur la survie ou la restauration des effectifs de ces espèces ».

48. Sur la seconde branche, ils répliquent que la prise en considération unilatérale des analyses du demandeur dans son recours en réformation, sans rencontrer adéquatement les critiques émises par le CWEDD et le DNF relatives à l'absence d'information pertinente disponible, aux lacunes de l'étude d'incidences et de l'évaluation appropriée, aux conclusions hâtives et à l'absence de certitude que l'activité de kayaks n'aura pas d'impact significatif sur la survie ou la restauration des effectifs des espèces protégées et sur l'intégrité et l'état de conservation des habitats protégés, en établit le bien-fondé.

IV.5. Derniers mémoires

A. Les parties intervenantes

49. Dans leur dernier mémoire, les parties intervenantes font valoir qu'on ne peut remettre en cause l'adéquation des évaluations d'incidences et appropriée par rapport à l'objet de la demande ou leur reprocher un manque d'actualisation par rapport aux arrêtés adoptés postérieurement à leur finalisation, dès lors que cette critique ne figure pas dans la requête en annulation.

À titre subsidiaire, elles rappellent qu'en principe, les demandes de permis déposées antérieurement à une modification législative poursuivent leur instruction sur la base des dispositions en vigueur à la date de l'accusé de réception de la demande, qu'en l'espèce, la partie 5 de l'étude d'incidences jointe à la demande contient un exposé de l'évolution du dossier et des modifications successives, en telle sorte que l'autorité a pu statuer en connaissance de cause, et qu'une annexe 10 présente l'objet précis de la demande et le suivi des recommandations de l'étude d'incidences. Elles ajoutent qu'en tout état de cause, les imprécisions des arrêtés de désignation du 14 avril 2016 et de l'arrêté du 1^{er} décembre 2016 fixant les objectifs de conservation pour le réseau Natura 2000 sont telles que ces réglementations n'ont eu aucune incidence concrète sur les évaluations mises en cause.

50. En ce qui concerne les « identification, localisation et situation planologique », elles exposent qu'il n'est pas pertinent d'étudier l'activité de kayaks, qui est nécessairement dépendante de la météo, sur la base des chiffres de mises à l'eau autorisés, en les considérant comme étant réalisés chaque jour – ce qui est tout

à fait impossible –, et que ceci explique que ces chiffres sont présentés inévitablement comme étant un « maximum admissible par jour » et que l'étude appropriée a évalué l'incidence du projet de l'activité sur la base de la fréquentation réelle, jour par jour, durant les trois années précédentes. Elles insistent sur le fait que les seuils précités ont pour seul but de fixer par jour, quelle que soit la météo, des chiffres de mises à l'eau à ne pas dépasser.

Elles font valoir qu'une étude appropriée ou une étude d'incidences ne doit pas englober les situations exceptionnelles ou atypiques, non connues ni prévisibles, telles les données météorologiques futures. Elles prennent appui sur la jurisprudence qui enseigne qu'une étude d'incidences est destinée à éclairer l'autorité sur les incidences environnementales d'un projet mais qu'elle ne doit pas lever préalablement à la délivrance du permis toutes les incertitudes qu'elle constate quant à l'état de l'environnement, ce qui signifie que la mention que certaines données de fait restent inconnues ne suffit pas à établir que l'étude est lacunaire, pour autant que les investigations réalisées soient raisonnablement suffisantes pour apprécier la nature et les effets de l'exploitation projetée sur l'environnement.

Sur l'existence d'une troisième société de location de kayaks en activité sur la Lesse, elles contestent que l'étude appropriée ne comporte pas d'élément concret à ce sujet. Elles relèvent au demeurant qu'à propos de l'effet cumulatif du projet en cause avec d'autres projets, celle-ci énonce une série de circonstances justifiant que les données sur ces autres projets soient moins précises, « dont le fait qu'il peut s'agir de promoteurs différents », que l'étude fait état de l'impact « des kayaks » sans distinction suivant l'exploitation de sorte que rien ne permet de penser ou d'établir que les kayaks de la troisième société ont été ignorés, et qu'il est assurément raisonnable de considérer que les données d'exploitation présentées pour le demandeur peuvent être plus précises que celles relatives à un autre exploitant, « surtout lorsqu'ils sont seulement deux en concurrence pour la location de kayaks sur la Lesse et que leur entente n'est pas nécessairement idéale ».

51. Reprenant les points successifs « description du milieu naturel - incidences sur le milieu naturel - conclusions - norme substantielle de protection (critère) encadrant la prise de décision (phase 2), à savoir l'obligation de refuser un projet qui risque de porter atteinte à l'intégrité du site », tels que figurant dans le rapport de l'auditorat, elles rappellent que l'acte attaqué contient (en annexe) une analyse très précise du professeur B. de l'UCLouvain relative à « la notion "d'atteinte à l'intégrité du site" dans l'article 6.3 de la directive Habitats » et que cette étude fonde principalement leur argumentaire relatif au critère à prendre en compte au moment de statuer. Elles en reproduisent des extraits.

À propos de l'état de conservation de référence à prendre en considération, elles reviennent sur la situation particulière de l'espèce, en ce que l'exploitation est en cours depuis de très nombreuses années, avec une intensité constante, sans augmentation projetée de la fréquentation telle qu'elle existe depuis au moins 1992, de sorte qu'on ne peut déterminer un état du site sans exploitation mais que cela a l'avantage de pouvoir apprécier concrètement l'impact du projet sur les espèces et habitats. À cet égard, elles insistent sur le fait que personne ne démontre que certaines données disponibles auraient été ignorées par l'auteur des études.

Elles estiment que, puisqu'il faut partir de l'état de conservation au moment de la désignation du site et viser les niveaux quantitatifs et qualitatifs définis dans l'arrêté du Gouvernement wallon du 1^{er} décembre 2016 précité, il est impossible de donner davantage de précisions que celles présentées dans les études d'incidences et appropriée, que le demandeur n'en est aucunement responsable et qu'en effet, le degré de précision de l'évaluation appropriée dépend nécessairement du niveau de précision des relevés faits dans les arrêtés de classement ou dans d'autres études disponibles.

52. Elles concluent que, dans ces conditions, la position adoptée par l'acte attaqué est la plus logique et raisonnable, d'autant que le permis est accordé pour un terme se terminant le 4 janvier 2037, qu'il impose, outre de très nombreuses conditions d'exploitation, la communication au DNF d'un rapport annuel de suivi qualitatif et quantitatif concernant certains habitats naturels et espèces d'intérêt communautaire et certaines espèces d'oiseaux et que, comme l'indique l'acte attaqué, l'autorité peut à tout moment activer la procédure prévue à l'article 65 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, lorsque « les conditions d'exploitation ne sont plus appropriées pour éviter, réduire les dangers, nuisances ou inconvénients visés à l'article 2 ou y remédier ».

B. Les parties requérantes

53. Les requérants affirment que le moyen est et demeure le caractère inapproprié de l'évaluation (appropriée) des incidences au regard des exigences de l'article 29, § 2, de la loi sur la conservation de la nature et de l'article 6, § 3, de la directive « habitats » et que dans la mesure où le moyen se fonde en partie sur la portée de cette disposition, telle qu'interprétée par la Cour de justice, le moyen est recevable en tant qu'il vise l'article 6, § 3, précité.

54. Sur la première branche, se fondant également sur l'analyse du professeur B. de l'UCLouvain et la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union,

ils rappellent notamment que les objectifs de conservation du site correspondent à l'état dans lequel il faut maintenir ou rétablir les espèces et habitats pour lesquels le site a été désigné, qu'ils doivent viser l'état de conservation « favorable » desdits habitats et espèces et qu'ils ne peuvent dès lors se contenter d'exiger le maintien de l'état de conservation estimé lors de la sélection du site, fût-il défavorable, en l'absence d'un arrêté de désignation incluant des objectifs spécifiques de restauration. Sur ce point, ils observent que tel n'est pas le cas des objectifs de conservation définis dans l'arrêté du Gouvernement wallon du 1^{er} décembre 2016 fixant les objectifs de conservation pour le réseau Natura 2000, qui se contentent de viser le maintien de « l'existant » même si l'état de conservation du site est défavorable lors de la sélection du site.

En substance, ils précisent que le critère décisionnel de l'intégrité du site s'ancre sur cette même notion d'objectifs de conservation, que, dès lors, l'état de référence à prendre en considération ne correspond pas nécessairement à l'état du site lors de sa désignation et qu'en réalité, c'est par rapport à ce qui doit constituer un état favorable que le risque d'atteinte doit être évalué, même si l'état actuel du site est défavorable.

Ils insistent sur le caractère scientifique que doit revêtir l'évaluation appropriée. Ils exposent notamment que si des données récoltées lors de la sélection du site sont lacunaires ou erronées, elles doivent être actualisées par l'auteur de l'étude ou l'autorité, qu'aucun « doute scientifique raisonnable » ne peut subsister quant à l'impact du projet sur l'intégrité du site et que la charge de la preuve de l'innocuité d'un projet ou d'un plan repose sur le demandeur ou, à tout le moins, sur l'autorité chargée d'approuver le plan ou autorisation, à défaut de quoi, le projet ne peut qu'être refusé.

Ils en déduisent que les arrêtés de désignation des sites Natura 2000 et les objectifs de conservation qui les concernent doivent être pris en considération, même s'ils sont postérieurs à l'introduction de la demande de permis, de sorte qu'à leur estime, « le principe de l'application des dispositions normatives exist[antes] lors de l'accusé de réception du dossier de demande n'est pas admissible en l'espèce », puisqu'une évaluation ne peut être considérée comme appropriée si elle contient des lacunes et est caractérisée « par l'absence de constatations et de conclusions complètes, précises et définitives, de nature à dissiper tout doute scientifique raisonnable quant aux effets des travaux qui étaient envisagés sur la zone de protection spéciale concernée ».

55. Sur la démarche scientifique qu'il convient de mener dans ce cadre, ils exposent qu'elle doit se fonder sur une caractérisation adéquate des habitats et

des espèces concernés, *quod non* en l'espèce, puisque le bureau d'études a admis ne pas disposer des données nécessaires ou suffisantes pour procéder à une évaluation des incidences adéquate et à une évaluation appropriée. Ils précisent que le fait que l'on ne puisse isoler un état des habitats et des espèces indépendamment de l'exploitation, vu son l'ancienneté, n'exonère pas le demandeur et l'autorité d'appréhender de manière adéquate l'évolution de l'état de conservation desdits habitats et espèces.

Ensuite, ils estiment que l'évaluation appropriée des sites Natura 2000 concernés n'a pas procédé à une caractérisation adéquate du projet, dès lors qu'elle analyse l'impact du nombre de mises à l'eau réelles par les sociétés intervenantes au cours des trois dernières années, indépendamment du nombre de mises à l'eau autorisé par le permis de 2012, sur la base duquel l'activité a pourtant été exploitée durant ces années de références, et qu'elle n'appréhende pas adéquatement les effets cumulés du projet avec celui de la troisième exploitation de kayaks.

Enfin, quant à l'évaluation de l'impact du projet sur les habitats et espèces des sites désignés au regard des objectifs de conservation arrêtés, ils font valoir qu'une évaluation des incidences ne peut s'effectuer au regard d'objectifs de conservation visant simplement à maintenir quantitativement et qualitativement des habitats et espèces d'intérêt communautaire dont l'état de conservation est « moyen », que tel est l'hypothèse en l'espèce puisque, lors de l'identification et de la désignation des sites, un état de conservation « non favorable » a été constaté pour le chabot, le castor, la mulette épaisse et la lamproie de planer, outre les renoncules et mégaphorbiaies, mais que l'évaluation appropriée ne procède pas à une analyse du projet au regard de ces objectifs et de ces critères. Ils en veulent pour preuve le fait que les termes « objectifs de conservation » et « intégrité du site » ne sont quasiment jamais cités dans l'étude d'incidences ou l'évaluation appropriée.

Ils reprochent à l'auteur de l'évaluation appropriée d'avoir réalisé celle-ci avec pour seul objectif le maintien de l'état des habitats et espèces des sites concernés sans égard à un quelconque objectif de restauration ou d'amélioration de celui-ci, alors singulièrement que, d'une part, les états de conservation des habitats et espèces concernés ne sont pas tous favorables et que, d'autre part, la demande de permis concerne un nombre de mises à l'eau significativement plus important qu'auparavant. De même, ils font grief à l'acte d'avoir été adopté sans aucun complément d'analyse ni actualisation de l'évaluation effectuée et, partant, de chercher uniquement le maintien de l'existant, qui plus est en se basant sur des supputations non scientifiques lorsqu'il affirme que « rien ne laisse donc penser que l'état de conservation sera modifié dans le futur ».

Ils concluent que ni le demandeur ni l'autorité n'exclut tout doute scientifique raisonnable quant aux effets du projet sur la zone de protection spéciale concernée, ce qui consiste précisément en la critique qui a été formulée par le DNF.

IV.6. Examen

A. Sur les questions préjudicielles

56. À la suite des questions préjudicielles posées dans l'arrêt n° 240.412 du 12 janvier 2018 auquel les parties intervenantes font référence, la Cour de justice de l'Union européenne a, dans un arrêt du 12 juin 2019 (aff. C-43/18), dit pour droit que « l'article 3, §§ 2 et 4, 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, doit être interprété en ce sens que, sous réserve des vérifications qu'il incombe à la juridiction de renvoi d'effectuer, un arrêté, tel que celui en cause au principal, par lequel un État membre désigne une zone spéciale de conservation (ZSC) – il s'agit de la désignation d'une zone Natura 2000 dans la Forêt de Soignes – et fixe des objectifs de conservation ainsi que certaines mesures de prévention, n'est pas au nombre des "plans et programmes" pour lesquels une évaluation des incidences environnementales est obligatoire ».

Dès lors que la disposition communautaire en question a déjà fait l'objet d'une interprétation par la Cour de justice de l'Union, il n'y a pas lieu de poser les questions suggérées par les parties intervenantes (CJCE, 6 octobre 1982, C-283/81, *Cilfit*, §§ 13 et 21).

B. Sur le fond

B.1. Réglementation applicable

57. La directive 92/43/CEE du 21 mai 1992 précitée, dite directive « habitats », dispose en son préambule qu'« il convient, dans chaque zone désignée, de mettre en œuvre les mesures nécessaires eu égard aux objectifs de conservation visés ».

L'article 1^{er}, a), de la directive définit la notion de « conservation » comme consistant en « un ensemble de mesures requises pour maintenir ou rétablir les habitats naturels et les populations d'espèces de faune et de flore sauvages dans un sens favorable au sens des points e) et i) ».

L'article 6.3 de la même directive, qui ne définit pas la notion d'« objectif de conservation », dispose comme il 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 ».

58. La directive « habitats » susvisée a été transposée en droit wallon dans la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature, dont l'article 1^{er}*bis* dispose notamment comme il suit :

« Art. 1^{er}*bis*. Au sens de la présente loi, on entend par :

1° conservation : ensemble de mesures requises pour maintenir ou rétablir les habitats naturels et les populations d'espèces de faune et de flore sauvages dans un état favorable au sens des points 6° et 10°;

[...]

6° état de conservation favorable d'un habitat naturel : état acquis lorsque l'ensemble des conditions suivantes sont réunies :

- a. l'aire de répartition naturelle de l'habitat ainsi que les superficies qu'il couvre au sein de cette aire sont stables ou en extension;
- b. la structure et les fonctions spécifiques nécessaires au maintien de l'habitat naturel à long terme existent et sont susceptibles de perdurer dans un avenir prévisible;
- c. l'état de conservation des espèces qui sont typiques à l'habitat naturel est favorable au sens du point 10°;

[...]

10° état de conservation favorable d'une espèce : état acquis lorsque l'ensemble des conditions suivantes sont réunies :

- a. les données relatives à la dynamique des populations de l'espèce en question indiquent que cette espèce continue et est susceptible de continuer à long terme à constituer un élément viable des habitats naturels auxquels elle appartient;
- b. l'aire de répartition naturelle de l'espèce ne diminue pas ni ne risque de diminuer dans un avenir prévisible;
- c. il existe et il continuera probablement d'exister un habitat naturel suffisamment étendu pour que les populations qu'il abrite s'y maintiennent à long terme, cet habitat étant maintenu ou rétabli dans un état favorable de conservation ».

L'article 25*bis* de la même loi prévoit ce qui suit :

« § 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 29, § 2, de la même loi, qui transpose l'article 6.3 de la directive 92/43/CEE précitée, dispose comme suit :

« 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 ».

59. Les notions « d'atteinte » et « d'intégrité du site » ne sont définies ni dans la directive « habitats », ni dans la loi précitée sur la conservation de la nature. Il y a lieu, à cet égard, de se référer à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union selon laquelle la notion « d'intégrité du site » s'entend des caractéristiques écologiques, sur les plans quantitatif et qualitatif, à maintenir durablement sur le site pour réaliser les objectifs de conservation du site, tandis que la notion « d'atteinte » renvoie à tout « effet préjudiciable » à l'intégrité du site.

Selon la jurisprudence de la Cour, un projet ne peut pas être autorisé lorsqu'il risque de causer des « effets préjudiciables » à l'intégrité du site, c'est-à-dire lorsqu'il implique des interventions qui risquent de « compromettre sérieusement » ou « durablement » les caractéristiques écologiques d'un site Natura 2000 propres à permettre la réalisation des objectifs de conservation du site, comme par exemple la « disparition » d'espèces d'intérêt communautaire pour lesquelles le site est désigné.

60. Les objectifs de conservation pour le réseau Natura 2000 ont été fixés à l'échelle de la Région wallonne (article 2) et à l'échelle des sites (articles 3 et 4) par un arrêté du Gouvernement du 1^{er} décembre 2016 fixant les objectifs de

conservation pour le réseau Natura 2000, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2017. Il dispose notamment ce qui suit :

« Art. 2. À l'échelle de la Région wallonne, les objectifs de conservation consistent, dans les sites Natura 2000, d'ici 2025, à :

1° pour les types d'habitat naturel d'intérêt communautaire pour lesquels les sites Natura 2000 sont désignés :

- a) du point de vue quantitatif, maintenir l'aire de répartition naturelle et les superficies d'habitat qui existaient au moment de la sélection des sites et les restaurer dans la mesure fixée en annexe I.1;
- b) du point de vue qualitatif, maintenir et améliorer la qualité des habitats visées au point a) dans la mesure fixée en annexe I.1;

2° pour les espèces d'intérêt communautaire et les espèces d'oiseaux pour lesquelles des sites Natura 2000 sont désignés :

- a) du point de vue quantitatif, maintenir et restaurer les superficies d'habitats nécessaires pour maintenir ou rétablir, dans leur aire de répartition naturelle, les niveaux de populations d'espèces dans la mesure fixée en annexe I.2;
- b) du point de vue qualitatif, maintenir et améliorer la qualité des habitats nécessaire pour maintenir ou rétablir les niveaux de populations d'espèces visées au point a) dans la mesure fixée en annexe I.2.

Art. 3. À l'échelle des sites, les objectifs de conservation applicables concernant les types d'habitat naturel d'intérêt communautaire sont, sans préjudice, le cas échéant, des objectifs de conservation spécifiques, y compris de restauration, fixés par l'arrêté de désignation des sites concernés, les suivants :

- 1° du point de vue quantitatif: maintenir sur le site concerné, là où elles sont localisées, les superficies existantes des types d'habitat naturel pour lesquels le site est désigné, telles qu'estimées dans l'arrêté de désignation ou, si ces données sont insuffisantes ou trop imprécises, selon les meilleures connaissances disponibles. Le maintien peut être considéré comme assuré en cas de déplacement ou, à défaut et à titre exceptionnel, de réduction de superficies minimales de ces habitats, dans le respect des législations en vigueur;
- 2° du point de vue qualitatif: maintenir, sur le site concerné, la qualité des types d'habitat naturel pour lesquels le site est désigné, telle qu'évaluée sur la base des données sur l'état de conservation de ces habitats figurant dans l'arrêté de désignation ou, si ces données sont insuffisantes ou trop imprécises, selon les meilleures connaissances disponibles.

Sur la base des meilleures connaissances disponibles, le ministre ayant la conservation de la nature dans ses attributions peut préciser les objectifs de conservation visés à l'alinéa 1^{er}, et peut fixer, le cas échéant, les indicateurs nécessaires à leur interprétation.

Art. 4. À l'échelle des sites, les objectifs de conservation applicables concernant les espèces d'intérêt communautaire et les espèces d'oiseaux sont, sans préjudice, le cas échéant, des objectifs de conservation spécifiques, y compris de restauration, fixés par l'arrêté de désignation des sites concernés, les suivants :

1° du point de vue quantitatif :

- a) maintenir, sur le site concerné, les niveaux de populations des espèces pour lesquelles le site est désigné, tels qu'estimés dans l'arrêté de désignation ou, si

ces données sont insuffisantes ou trop imprécises, selon les meilleures connaissances disponibles, sous réserve des fluctuations naturelles;

- b) maintenir les superficies existantes d'habitats de ces espèces, telles qu'estimées dans l'arrêté de désignation ou, si ces données sont insuffisantes ou trop imprécises, selon les meilleures connaissances disponibles. Le maintien des superficies d'habitat d'une espèce peut être considéré comme assuré en cas de déplacement ou, à défaut et à titre exceptionnel, de réduction de superficies minimales de ces habitats, dans le respect des législations en vigueur;

2° du point de vue qualitatif : maintenir, sur le site concerné, la qualité des habitats des espèces pour lesquelles le site est désigné, nécessaire pour maintenir les niveaux de population visés au point 1°. Cette qualité est évaluée sur la base des données sur l'état de conservation de ces espèces figurant dans l'arrêté de désignation, ou, si ces données sont insuffisantes ou trop imprécises, selon les meilleures connaissances disponibles.

Sur la base des meilleures connaissances disponibles, le ministre de la Nature peut préciser les objectifs visés à l'alinéa 1^{er}, et peut fixer, le cas échéant, les indicateurs nécessaires à leur interprétation ».

61. Selon la Cour de justice de l'Union européenne, « en vertu de l'article 6, paragraphe 3, de la directive "habitats", une évaluation appropriée des incidences d'un plan ou d'un projet sur le site concerné implique que, avant l'approbation de celui-ci, doivent être identifiés, compte tenu des meilleures connaissances scientifiques en la matière, tous les aspects de ce plan ou de ce projet pouvant, par eux-mêmes ou conjointement avec d'autres plans ou d'autres projets, affecter les objectifs de conservation de ce site. Les autorités nationales compétentes n'autorisent une activité sur le site protégé qu'à la condition qu'elles aient acquis la certitude que cette activité est dépourvue d'effets préjudiciables pour l'intégrité dudit site. Il en est ainsi lorsqu'il ne subsiste aucun doute raisonnable d'un point de vue scientifique quant à l'absence de tels effets » (CJUE, 7 novembre 2018, C-461/17, *Holohan e.a.*, § 33).

Ainsi, ne peut être considérée comme une évaluation appropriée au sens de l'article 6.3 de la directive 92/43/CEE et des articles 25, § 1^{er}, alinéa 2, et 29, § 2 de la loi sur la conservation de la nature, l'évaluation jointe à une demande de permis qui n'est ni précise, ni complète, ni scientifiquement fiable, ni actualisée, et qui, partant, ne permet pas d'acquérir la certitude que l'activité (existante et projetée) est dépourvue d'effets préjudiciables pour l'intégrité des sites Natura 2000 concernés.

B.2. Les études d'incidences sur l'environnement et évaluation appropriée des incidences sur les trois sites Natura 2000 concernés par la demande

62. L'étude d'incidences sur l'environnement déposée à l'appui de la demande de permis litigieuse a été réalisée en deux temps. La première partie de

l'étude a été réalisée avant l'introduction, le 31 mars 2015, de la première demande de permis d'environnement des sociétés intervenantes, celle-ci portant sur 1.868 mises à l'eau quotidiennes et 2.200 mises à l'eau 60 jours par an.

Lors de la réalisation de cette « première partie », les parties intervenantes étaient titulaires d'un permis d'environnement délivré le 3 septembre 2012 – annulé par l'arrêt n° 230.267 du 23 février 2015 – qui autorisait à une mise à l'eau quotidienne de 1.369 kayaks, cette capacité pouvant atteindre un maximum de 1.825 mises à l'eau durant 20 jours par an pour autant que le niveau d'eau soit compris entre 18 et 70 centimètres. De tels nombres correspondent aux capacités autorisées par l'acte attaqué.

L'auteur de l'étude d'incidences précise qu'une grande partie de celle-ci se réfère au dossier de demande de permis introduit en 2015, d'où il est ressorti un certain nombre de recommandations et notamment celle de ne pas autoriser « plus que le niveau de mises à l'eau quotidien observé en situation existante, soit 1.370 mises à l'eau quotidiennes sur [une] base statistique des 7 dernières années » et ne permettre 2.200 mises à l'eau par jour, lors de conditions météorologiques favorables, qu'un maximum de 20 fois par an pour autant que le niveau d'eau soit compris entre 18 et 70 centimètres.

La « partie 4 : Synthèse des recommandations initiales » du rapport final de l'étude d'incidences précise, à propos de « l'intensité de l'exploitation », ce qui suit :

« Le nombre de mises à l'eau quotidienne doit être majoritairement fixé au regard des incidences existantes et potentielles de l'activité de kayaks sur l'environnement biologique, à savoir la faune et la flore observés dans la Lesse et sur les abords immédiats ainsi que les 3 sites NATURA 2000 concernés par le tronçon analysé.

[...]

Sur [la] base des analyses réalisées, il est recommandé de garder les journées de fréquentation maximale comme étant des événements exceptionnels et espacés dans le temps. La difficulté réside dans le fait de devoir appliquer des chiffres absolus à ce principe général. Leur choix dépendra de la sensibilité de chacun (naturalistes, exploitants, pêcheurs,...), du but poursuivi (maintien de l'état de conservation actuel, amélioration de la situation existante, favorisation d'une espèce ou d'un compartiment particulier de l'environnement,...) et du niveau de risque accepté.

Il est tenu compte dans les conclusions qui suivent de ce que cette activité particulière constitue un pan particulier de l'économie locale et régionale, nécessitant le dégagement d'un compromis d'externalités négatives sur l'environnement. Toutefois, la présente étude d'incidences applique sans réserve le principe de précaution, indispensable à la préservation du patrimoine commun que constitue l'environnement.

En tout état de cause, les constats de dégradation sur les habitats et espèces associés à la Lesse et manifestement attribués aux exploitations de kayaks (tout exploitant confondu), ajoutés aux suspicions (mais sans en avoir pu faire une démonstration formelle par manque de données disponibles) eu égard à d'autres aspects de diminution de la qualité biologique, conduisent à déterminer les *maxima* acceptables suivants :

- Ne pas autoriser, en "régime normal", et pour l'exploitation particulière concernée par la présente étude d'incidences, plus que le niveau de mises à l'eau quotidien observée en situation existante, soit de l'ordre de 1370 mises à l'eau quotidiennes sur [la] base statistique des 7 dernières années (ce qui n'empêche pas de posséder un nombre de kayaks supérieurs et numérotés en conséquence, et par ailleurs nécessaires lors des jours d'exploitation maximales; voir ci-dessous). Ceci s'entend moyennant la non-augmentation du nombre de mises à l'eau associées au deuxième exploitant (SA Meuse et Lesse);
- Ne permettre le nombre de dépassements (justifié par des conditions météorologiques favorables), avec une limite maximale de l'ordre de 2.200 mises à l'eau (limite "physique" d'acceptation du nombre d'embarcations sur le cours d'eau en fonction des horaires de départ), qu'un nombre de fois limité par an, à savoir au maximum 20 jours. Toutefois, ces dépassements ne sont logiquement autorisés que si les conditions de navigabilité sont bonnes (drapeau bleu) et conformes aux dispositions réglementaires concernées ».

Cette « première partie » de l'étude d'incidences n'est pas accompagnée d'une évaluation appropriée des incidences du projet sur les trois sites Natura 2000.

63. L'auteur de l'étude d'incidences précise qu'une analyse complémentaire a été réalisée sur la base d'un dossier complété par le demandeur et intégrant les recommandations contenues dans la première partie susvisée. Selon le rapport final de l'étude d'incidences du 30 septembre 2016, le dossier de la demande a en effet évolué et il convenait que l'étude elle-même intègre ces éléments d'évolution.

Ainsi, une partie 5 intitulée « Évaluation des incidences relatives à l'évolution du dossier de demande » a été ajoutée à l'étude qui compare la demande introduite en mars 2015 et le nouveau projet. Il s'agit de la deuxième partie de l'étude d'incidences. Elle indique ce qui suit :

- la différence principale entre la demande introduite en avril 2015 et celle qui sera prochainement introduite est le nombre de mises à l'eau (1.370 contre 1.868 précédemment en situation normale, et 2.200 mises à l'eau pendant 20 jours contre 60 jours dans la précédente demande en situation exceptionnelle);
- les différences en termes d'impact sur l'environnement biologique : le fait de limiter le nombre de mises à l'eau et le nombre maximum de dépassements

permet d'atteindre un seuil acceptable de pression tant sur la faune que sur la flore;

- antérieurement, les permis d'environnement délivrés autorisaient 600 mises à l'eau et 800 kayaks possédés pour la SPRL Pitance et 596 kayaks possédés sans limite de mises à l'eau pour la SPRL Dinant Tourisme; il n'y avait donc pas de limite de mises à l'eau de l'activité globale et, en théorie, le chiffre de mises à l'eau autorisées (la capacité nominale) était considérable puisque le nombre de rotations des kayaks possédés n'était pas limité; le chiffre de 2.200 kayaks mis à l'eau pouvait donc être largement dépassé en respectant les permis détenus; la demande constitue donc, dans l'absolu, une limitation du nombre de mises à l'eau quotidiennes pour les deux sociétés par rapport au passé;
- les exploitants ont souhaité avoir la possibilité d'étendre l'activité, mais compte tenu des constats posés par l'étude d'incidences qui estime acceptable une activité de 1.370 mises à l'eau quotidiennes ainsi que 2.200 mises à l'eau 20 jours par an, les exploitants ont revu leur demande à la baisse afin de s'aligner sur les constats posés par l'étude d'incidences et s'adapter à ces chiffres : la demande porte donc sur l'autorisation de 1.370 mises à l'eau quotidiennes (ce qui constitue donc une restriction par rapport aux autorisations actuellement détenues) et 2.200 mises à l'eau autorisées 20 jours par an sans déterminer de limite de kayaks possédés;
- en ce qui concerne les 2.200 mises à l'eau autorisées 20 jours par an, le rapport de synthèse sur recours et le ministre, dans sa décision annulée du 3 septembre 2012, ont admis la nécessité d'effectuer plus de mises à l'eau les jours de forte fréquentation, l'activité étant fortement tributaire des conditions météorologiques;
- le chiffre de 2.200 mises à l'eau constitue un maximum qui ne sera évidemment pas atteint à chaque fois qu'il est nécessaire de dépasser les 1.370 mises à l'eau autorisées en règle générale, tout comme les 1.370 mises à l'eau autorisées peuvent ne pas être atteintes chaque jour d'exploitation;
- si l'on compare l'activité actuelle et la situation demandée : jusqu'à 1.370 mises à l'eau de kayaks autorisées en régime « normal » et jusqu'à 2.200 mises à l'eau 20 jours par an, celle-ci n'implique pas d'augmentation globale du nombre de mises à l'eau autorisées sur une saison, mais davantage une modulation du nombre de kayaks mis à l'eau, mieux répartis en fonction des besoins, ce qui n'induit pas d'incidences supplémentaires sur l'environnement;

- la plupart des recommandations issues de l'étude d'incidences ont été intégrées dans le dossier de la nouvelle demande de sorte que les impacts sur les différents compartiments environnementaux sont limités.

Ce complément d'étude est fondé sur des relevés d'exploitation fournis par les sociétés intervenantes pour les années 2013, 2014 et 2015. Ils ne portent que sur les activités de ces deux sociétés. Ils indiquent qu'il n'y a eu que quelques jours au cours desquels le nombre de mises à l'eau a atteint 1.370 en situation normale et 2.200 en situation exceptionnelle.

64. Par ailleurs, un document intitulé « évaluation appropriée des incidences sur 3 sites Natura 2000 relative à une demande de permis d'environnement sur les territoires communaux de Houyet et Dinant » est annexé à l'étude d'incidences sur l'environnement. Cette évaluation appropriée date du 30 novembre 2015. Elle a donc été réalisée postérieurement à l'introduction de la première demande de permis et avant la deuxième étape de l'étude d'incidences.

Elle précise que la demande porte sur 1.868 mises à l'eau quotidiennes avec la possibilité de monter à 2.200 mises à l'eau quotidiennes 60 jours par an. Elle n'a donc pas été élaborée sur la base de la demande modifiée. Elle analyse la fréquentation de l'activité sur la base de données d'exploitation des années 2013, 2014 et des premières données temporaires disponibles pour l'année 2015 fournies par les sociétés intervenantes.

B.3 Sur la première branche

B.3.1. Formalité procédurale (Phase 1) – l'évaluation appropriée des incidences du projet susceptible d'avoir des « effets significatifs » sur les sites Natura 2000

65. Il n'est pas contesté que les tronçons de la Lesse concernés par l'activité de kayak traversent ou longent trois sites Natura 2000 ni que le projet litigieux est susceptible d'affecter ces trois sites Natura 2000 de manière « significative », raison pour laquelle une évaluation appropriée des incidences sur l'environnement a été réalisée.

En substance, le premier moyen, première branche, fait grief à la partie adverse d'avoir adopté l'acte attaqué, sans disposer d'une évaluation appropriée du projet au sens de l'article 6.3 de la directive 92/43/CEE précitée et de la loi sur la conservation de la nature.

66. Quant à la qualité de l'étude d'incidences sur l'environnement et de l'évaluation appropriée des incidences, l'auteur de l'acte attaqué s'exprime comme suit :

« Qualité de l'étude d'incidences sur l'environnement et de l'évaluation appropriée des incidences

Considérant, pour mémoire, que dans son courrier daté du 21 avril 2015, le Fonctionnaire technique compétent en première instance a précisé que, indépendamment du contenu minimum, l'étude d'incidences sur l'environnement devait contenir une évaluation appropriée des incidences sur les sites Natura 2000; qu'en particulier, les points suivants devaient être pris en compte :

- Une actualisation des données doit être réalisée, le dossier tel que présenté s'appuie en effet essentiellement sur une descente de Lesse datant d'octobre 2009. Les données de l'étude doivent notamment provenir d'observations réalisées sur le terrain et non exclusivement de données bibliographiques,
- L'analyse doit porter sur différentes périodes de l'année, à savoir, mai, juillet et septembre pour apprécier l'évolution du milieu en fonction de la fréquentation,
- Les effets cumulatifs par rapport à d'autres activités similaires sur les mêmes tronçons doivent être pris en compte,
- Une comparaison détaillée par rapport aux évaluations appropriées des incidences précédentes de 2004 et 2009, est à réaliser,
- Chabot : il est mentionné que celui-ci s'observe très certainement tout au long du parcours concerné. Aucun relevé, ni complément d'informations collectées auprès du DEMNA n'étaient ces propos. Il y a lieu de préciser cette donnée,
- Martin pêcheur : l'étude du dossier fait référence à des observations réalisées en 6 endroits en 2009 sans toutefois localiser sur carte ces observations et sans développer plus avant. S'agit-il du même individu, d'individus distincts ? De plus, l'auteur de l'évaluation appropriée des incidences indique que ce n'est pas l'activité qui est problématique vis-à-vis de l'espèce mais bien l'intensité de celle-ci. Or cet auteur conclut que l'augmentation du nombre de kayaks n'aura aucun impact significatif sur l'espèce. Ces informations sont antagonistes,
- Aulnaies alluviales : il y a lieu de développer et d'argumenter en rapport avec l'état de conservation de l'habitat, les conclusions de l'auteur de l'évaluation appropriée des incidences mentionnant que l'augmentation du nombre de kayaks et le déplacement du quai n'a, *a priori*, que peu d'impact ou, en tout cas, pas d'impact significatif sur les aulnaies alluviales. Cette remarque s'applique également pour l'affirmation selon laquelle l'impact principal sur l'aulnaie alluviale vient du dépôt illégal de déchets et des toilettes sauvages,
- *Ranunculon fluitantis* : il y a lieu de développer et d'argumenter en rapport avec l'état de conservation de l'habitat, l'affirmation de l'auteur de l'évaluation appropriée des incidences selon laquelle il semble que l'association végétale est souvent détruite (plantes arrachées) mais que l'augmentation de la pression (augmentation du nombre de kayaks) n'aura pas d'impact sur l'habitat,
- L'analyse des mesures d'atténuation ne tient pas suffisamment compte des différents types d'impacts développés dans l'évaluation appropriée des incidences pour proposer des mesures d'atténuation liées à l'activité en tant

que telle. L'analyse reste cantonnée à de grands principes pouvant être transposés à n'importe quelle activité touristique. Il y a lieu de spécifier les mesures d'atténuation pour l'établissement dont objet,

- *Remarque* : en page 3, § 8, de l'évaluation appropriée des incidences, il est renseigné que l'aire d'embarquement de Gendron a été déplacée en aval du pont. Or, les plans joints à la demande de permis renseignent les zones amont et aval comme aires d'embarquement. Il y a lieu de vérifier ces informations,
- L'analyse de l'adéquation du nombre de mises à l'eau demandées par rapport au milieu concerné,
- Une description des moyens de contrôlabilité du nombre de mises à l'eau (identification des embarcations,...);

Considérant que l'étude d'incidences sur l'environnement et l'évaluation appropriée des incidences jointes au dossier ont été réalisées au regard de ces remarques et recommandations;

Considérant que l'étude d'incidences sur l'environnement a été initialement réalisée dans le cadre d'un projet de demande de permis visant l'exploitation d'une activité de location de kayaks d'une capacité globale de 1.868 mises à l'eau quotidiennes portée à 2.200 mises à l'eau quotidiennes 60 jours par an; que l'auteur de l'étude s'est interrogé sur le nombre "acceptable" de mises à l'eau en tenant compte des débits seuils et des horaires de navigation; que les premières conclusions de l'étude d'incidences étaient défavorables à un projet d'une telle ampleur; qu'en conséquence, le demandeur a revu son projet considérablement à la baisse;

Considérant que la demande porte désormais sur 1.370 mises à l'eau quotidiennes (au lieu de 1.868 envisagées initialement) avec une possibilité de déroger à ce quota 20 jours par saison (au lieu de 60); que l'étude d'incidences a donc conduit à une modification importante de la demande, justifiant la production d'un complément d'étude; que, concrètement, la réduction du nombre de mises à l'eau est de 30 % par rapport à la demande initiale et le nombre de jours de dépassement est réduit de 60 %;

Considérant que la partie 5 de l'étude d'incidences analyse les modifications apportées entre le projet initial et l'objet de la présente demande qui porte dans les faits sur 1.370 mises à l'eau quotidiennes portées à 2.200 durant 20 jours par an;

Considérant que l'étude d'incidences sur l'environnement évalue les impacts de l'activité de location de kayaks en tenant compte de l'effet cumulatif résultant de la présence, sur le même tronçon de la Lesse, d'une société de location (Meuse et Lesse) complémentaire aux deux sociétés visées par la présente demande de permis;

Considérant que, concernant les "manquements méthodologiques", et plus précisément "le manque généralisé de séries spatiales et temporelles" de données et "le manque de contextualisation des données compilées de la bibliographie", l'étude d'incidences reprend l'entièreté des données scientifiques à la base des arrêtés de désignation des trois sites Natura 2000; que ces données sont complétées par de nombreuses autres sources d'informations (bibliographie, bases de données) et des données spécifiques récoltées en 2015 sur le terrain dans le cadre de l'étude d'incidences : mesures et observations de terrain, comptages, etc.; que l'étude se fonde donc sur l'ensemble des données pertinentes disponibles et qui ont raisonnablement pu être collectées dans le cadre d'une étude d'incidences portant sur un projet particulier; que l'on ne peut donc reprocher à l'étude d'incidences l'absence de données historiques plus

exhaustives relatives à certains paramètres, alors que ces données n'ont pas été jugées nécessaires à la désignation des sites à proprement parler; que, plus encore, il n'existe aucune étude sur la situation antérieure à l'exploitation (sauf, partiellement, au niveau du Martin pêcheur, étude qui a été prise en compte); que cela ne peut conduire à refuser toute demande de permis au motif que l'on ne dispose pas de situation de référence sans exploitation; que la comparaison avec des tronçons non concernés par l'exploitation n'est pas pertinent, comme le signale l'étude d'incidences en ces termes : "Le choix de comparer le tronçon parcouru par les kayaks avec un autre cours d'eau de physionomie semblable à la Lesse a été écarté car l'influence de l'activité touristique et les différences dues aux variations du milieu seraient difficilement séparables. La comparaison avec un tronçon de la Lesse en amont du parcours n'est pas non plus toujours possible. Le cours d'eau ne présente pas la même morphologie en amont de Houyet : il est en moyenne plus profond, le courant plus rapide et la couverture forestière y est bien moins importante. Ces différents facteurs ayant un impact significatifs sur la végétation et l'abondance de certaines espèces animales, il n'est pas possible d'isoler l'impact du facteur 'kayaks' " (pp. 84-85);

Considérant que, concernant le caractère incomplet de l'évaluation appropriée des incidences sur les trois sites Natura 2000, les données complémentaires souhaitées par certains (cartographie des unités de gestion, cartographie Waleunis, objectifs généraux de conservation,...) sont en réalité des informations connues par les instances concernées; que la plupart de ces données est par ailleurs librement consultable sur Internet; que l'absence de reproduction intégrale de ces données dans l'évaluation appropriée ne signifie nullement qu'elles n'ont pas été prises en compte par l'auteur d'étude; qu'une étude d'incidences n'a pas pour objectif de compiler d'autres études ou analyses mais se doit d'émettre sa propre appréciation;

Considérant que certains auraient également souhaité une quantification chiffrée des proportions de surfaces d'habitats et de populations d'espèces d'intérêt communautaire impactés; qu'à cet égard,

- concernant les habitats, l'évaluation appropriée fournit, pour le seul habitat susceptible d'être impacté par le projet (forêts alluviales, code 91E0*), une évaluation chiffrée de la surface impactée (31 ares, p. 42 de l'évaluation appropriée), l'impact sur les autres habitats étant jugé négligeable et ne justifiant donc pas une évaluation surfacique;
- concernant les espèces, comme en attestent les données figurant dans les arrêtés de désignation, les populations existantes au sein des différents sites n'étant pas toujours connues de manière précise, il n'est pas raisonnablement envisageable de fournir une quantification de l'évolution des populations impactées par le projet depuis la sélection des sites;

Considérant enfin que si le CWEDD regrette l'absence de mention explicite des risques de blessures aux racines et d'arrachement possible de certaines bryophytes par les kayaks, il ne précise pas dans quelle mesure leur prise en compte aurait pu modifier les conclusions de l'évaluation appropriée quant à l'absence d'impact significatif sur les objectifs de conservation des deux habitats concernés;

Considérant que, concernant l'absence d'évaluation des impacts sur certaines espèces non visées directement par les objectifs de conservation des sites Natura 2000, l'effet du projet sur ces espèces est évalué à travers l'évaluation de ses impacts sur les habitats qui les accueillent; qu'à titre d'exemple, l'habitat 3260 Cours d'eau à Renoncules analysé dans l'évaluation appropriée "englobe toutes les communautés végétales du cours d'eau" (p. 29 de l'évaluation appropriée); que l'évaluation considère donc également les bryophytes qui font

partie de cet habitat; que le même raisonnement peut être tenu pour les odonates, et plus particulièrement le Gomphe très commun;

Considérant que les évaluations environnementales ont bien pris en compte les éventuels effets conjugués du projet avec d'autres activités; qu'ainsi, il est précisé dans le préambule méthodologique de l'évaluation appropriée que "l'impact des autres usagers de la Lesse est également abordé" (p. 40); qu'il en va de même de la page 44 de l'évaluation appropriée qui cartographie les différents usagers de la Lesse : kayaks, piétons, cavaliers, bétail,...; qu'il doit cependant être tenu compte du fait que la contribution spécifique de chaque groupe d'usagers n'est pas toujours évidente (et parfois impossible) à établir et à distinguer;

Considérant que la Lesse est un cours d'eau accessible gratuitement à toute personne; que par conséquent, son usage ne peut être exclusivement réservé à un type d'utilisateur; qu'outre les kayakistes, on retrouve parmi les usagers de la Lesse des pêcheurs, des baigneurs, des promeneurs, des cyclistes, des campeurs et des cavaliers;

Considérant que l'activité de location se déroule sur un tronçon de la Lesse traversant les communes de Houyet et de Dinant; que la mise à l'eau des kayaks peut se faire au départ de Houyet (2 aires d'embarquement) ou de Gendron (2 aires d'embarquement/débarquement); que le débarquement des kayaks peut se faire au niveau de Gendron (2 aires d'embarquement/débarquement) et Anseremme (1 aire de débarquement); que les trois parcours sur la Lesse visés par la présente demande de permis sont :

- Houyet - Gendron (9 km)
- Gendron - Anseremme (12 km)
- Houyet - Anseremme (21 km)

Considérant que dans ce dossier délicat, il convient de conserver un savant équilibre entre les principes de conservation de la Nature et le développement du secteur touristique; que la Lesse et ses attractions représentent un atout non négligeable pour l'offre touristique à Dinant et, bien entendu, génère un flux d'activités extrêmement important et générateur d'emplois ».

67. En ce qui concerne le nombre d'embarcations et le nombre de mises à l'eau, l'acte attaqué mentionne ce qui suit :

« Considérant qu'il résulte de registres d'immatriculation des kayaks au fédéral qu'en 1992, les deux sociétés possédaient 1.875 kayaks; que l'étude d'incidences comprend le relevé quotidien de mises à l'eau réalisé par les sociétés Pitance et Dinant Tourisme depuis 2009 (pp. 44 à 50); que le nombre annuel de mises à l'eau reste stable au fil du temps et que le dépassement de 1369 mises à l'eau par jour intervient entre 5 et 18 fois par an; que cette situation respecte les conditions fixées dans l'arrêté ministériel du 3 septembre 2012;

Considérant que la présente demande de permis ne suppose pas d'augmentation significative de la fréquentation du site telle qu'elle existe réellement sur le terrain depuis au moins 1992 ».

68. Quant aux impacts du projet sur la nature, l'acte attaqué contient les considérations suivantes :

« Considérant qu'en date du 24 mars 2011, le Gouvernement a adopté les mesures préventives générales applicables aux sites Natura 2000 ainsi qu'aux sites candidats au réseau Natura 2000; qu'en date du 1^{er} décembre 2016, le

Gouvernement wallon a adopté les objectifs de conservation pour le réseau Natura 2000;

Considérant que les sites candidats Natura 2000 retenus pour le bassin de la Lesse font désormais l'objet d'un arrêté de désignation;

Considérant qu'en date du 19 octobre 2017, soit après la réception du rapport de synthèse rédigé par l'administration, l'autorité compétente sur recours a reçu une note d'analyse concernant le critère à prendre en compte pour délivrer un permis en Natura 2000; que cette note a été rédigée par [un] professeur à l'UCL, spécialiste reconnu internationalement en la matière; que cette note est jointe en annexe de la présente décision;

Considérant que l'état de conservation favorable d'un habitat naturel est défini à l'article 1^{er} *bis*, 6°, de la loi sur la conservation de la nature comme suit :

[...]

Considérant que l'état de conservation favorable d'une espèce est défini à l'article 1^{er} *bis*, 10°, de la loi sur la conservation de la nature comme suit :

[...]

Considérant qu'en ce qui concerne l'état de référence du site à prendre en compte, l'arrêté du Gouvernement wallon du 1^{er} décembre 2016 énonce qu'il s'agit des superficies et de la qualité des types d'habitat, tels qu'évalués dans l'arrêté de désignation; que l'article 3 indique également que le maintien peut être assuré, en cas de déplacement ou, à défaut et à titre exceptionnel, de réduction de superficies minimales de ces habitats; que l'article 4, à propos des espèces d'intérêt communautaire, précise qu'il y a lieu de maintenir les niveaux des populations "tels qu'estimés dans l'arrêté de désignation ou, si ces données sont insuffisantes ou trop imprécises, selon les meilleures connaissances disponibles, sous réserve des fluctuations naturelles";

Impact sur l'état de conservation des espèces d'intérêt communautaire

Considérant, en ce qui concerne le Martin pêcheur, qu'il ressort de l'étude d'incidences que la mise en place de la réglementation sur les horaires de navigation des kayaks en 1994, assurant une tranquillité totale en début et fin de journée, a permis la recolonisation de certains tronçons; que le niveau de fréquentation des kayaks depuis 2002 (date de la décision du Gouvernement identifiant les sites proposés à la Commission européenne) est constant et qu'il n'existe aucune raison de penser que l'état de conservation (renseigné dans les arrêtés de désignation comme non disponible) a été modifié; que les observations de Martin pêcheurs réalisées dans le cadre de l'étude d'incidences en 2015 (une quinzaine) confirme l'existence d'une population en adéquation avec le nombre de couples mentionné dans l'arrêté de désignation du site BE35021;

Considérant que le Chabot est présent dans les sites BE35021 et BE35023; que les arrêtés de désignation classe leur état de conservation comme moyen (C) en 2002-2005; qu'il ressort de la consultation du site Natura 2000, basé sur des données du DEMNA de 2009, que l'état de la conservation de cette espèce a évolué favorablement vers le niveau B; que le Chabot se reproduit entre les mois de mars et avril c'est-à-dire en dehors de la période d'exploitation des kayaks; que l'impact principal pourrait se produire par la destruction directe des individus adultes qui vivent sur le fond de l'eau; que, cependant, les relevés de population effectués par le DEMNA au moyen de la pêche électrique ne montrent aucun impact significatif; qu'au contraire, la population augmente depuis 2003; que la préservation de l'espèce est donc compatible avec la pratique actuelle du kayak;

Considérant que les arrêtés de désignation renseignent pour la Loutre un bon état de conservation (B); que si la Loutre devait être dérangée par les kayaks, elle aurait déserté cette partie du cours d'eau; qu'il n'y a donc aucune raison de penser que son état de conservation pourrait être impacté, c'est-à-dire que le niveau de population pourrait diminuer ou sa répartition géographique se réduire; que, bien au contraire, les observations ponctuelles de la Loutre sont relativement récentes, ce qui signifie que l'animal semble recoloniser la vallée malgré la présence des kayaks;

Considérant que dans les arrêtés de désignation BE35021 et BE35023, l'état de conservation du Castor est jugé moyen (C); qu'il n'est pas présent dans le site BE35022; que le castor n'était pas présent voici 20 ans; que l'étude d'incidences constate que cette espèce est présente sur toute la basse Lesse; que dès lors, il convient de constater que la Loutre n'est pas dérangée par les kayaks; qu'aucun élément scientifique ne démontre le contraire;

Considérant que l'Hirondelle de Rivage n'est pas concernée par l'activité de kayaks puisque la seule colonie existante est située à Houyet, à une centaine de mètres en amont de la première zone d'embarquement; qu'elle n'est pas reprise comme espèces protégées dans le site BE35023;

Considérant que dans les sites BE35021 et BE35023, l'état de conservation de la Mulette épaisse est jugé moyen (C); que le raclement du fond de l'eau par les kayaks lors du débarquement ou en période de faible débit est susceptible d'avoir un impact sur cette espèce; que si la pratique du kayak a une incidence sur cette espèce, puisque des coquilles brisées ont été retrouvées, la population demeure présente alors que la pratique du kayak se déroule depuis des décennies; qu'il n'existe aucune donnée quantitative; que l'on peut seulement constater que l'arrêté de désignation relève que l'espèce est présente (sans indication de la taille des populations) et que les observations actuelles confirment qu'elle est toujours présente; qu'à fréquentation constante, rien ne laisse donc penser que l'état de conservation sera modifié dans le futur;

Considérant que la Lamproie de Planer, uniquement présente dans le site BE35023, présente un état de conservation moyen (C); que sa période de reproduction se situe entre les mois de mai et juin, soit à un moment où le débit de la Lesse est encore important et la fréquentation par les kayaks moins intense; que les jours de grande influence s'enregistrent majoritairement pendant l'été, c'est-à-dire en dehors de la période de reproduction de la Lamproie de Planer;

Impact sur l'état de conservation des habitats d'intérêt communautaire

[...]

Considérant qu'au regard de l'AGW du 1^{er} décembre 2016 fixant les objectifs de conservation pour le réseau Natura 2000, il convient d'assurer un suivi qualitatif et quantitatif pour :

- > les habitats naturels d'intérêt communautaires suivants :
[...]
- > les espèces d'intérêt communautaires suivantes :
 - la Mulette épaisse (1032)
 - le Chabot (1163)
 - l'Écaille chinée (1078)
 - la Lamproie de Planer (1096)
 - le Castor d'Europe (1337)
 - la Loutre d'Europe (1355)
- > et les espèces d'oiseaux suivantes :
 - le Martin pêcheur d'Europe

- l'Hirondelle de rivage

Considérant que compte tenu des exigences économiques, sociales et culturelles ainsi que des particularités locales, les moyens de gestion active proposés pour atteindre les objectifs de conservation du site peuvent être la conclusion d'un contrat de gestion active ou toute autre forme de contrat conclu par la Région wallonne avec des propriétaires ou occupants concernés (article 6 des arrêtés de désignation des sites Natura 2000);

Considérant que les sites Natura 2000 concernés par le présent projet dépendent de la Commission de conservation de Dinant ».

69. En ce qui concerne l'évaluation appropriée des incidences, celle-ci contient, en son point « 1.2 Méthodologie générale et structure du document », les indications suivantes :

« Le Gouvernement n'ayant établi à l'heure d'aujourd'hui aucune modalité précise en termes de contenu de l'évaluation appropriée, il est fait référence à un "canevas" produit pour la cause par l'administration compétente (DNF : Direction de la Nature et des Forêts).

En pratique, outre la présente introduction, l'évaluation appropriée est constituée selon la séquence suivante :

- Identification et localisation générale du site Natura 2000 concerné (point 2);
- Description générale du projet soumis à évaluation appropriée (point 3);
- Description du milieu naturel concerné (point 4). Cette description est établie à 2 niveaux, à savoir :
 - ° Dans un premier temps, description générale sur [la] base des informations disponibles, le site concerné n'ayant pour l'instant pas fait l'objet d'un arrêté de désignation;
 - ° Dans un second temps, sur [la] base d'une évaluation générale du projet en matière d'incidences environnementales, détermination d'une zone d'influence plus restreinte du projet. Les informations récoltées sont complétées par des inventaires de terrain réalisés entre mai et août 2015.
- Analyse des incidences spécifiques du projet (point 5), dans la zone d'influence du projet, plus particulièrement en ce qui concerne les habitats et espèces concernées par la définition du site NATURA 2000, et présentation des dispositions prises par le demandeur pour limiter les impacts éventuels;
- Conclusions en matière d'affectation significative du site NATURA 2000 et le cas échéant, propositions associées (point 6) ».

70. Sous le point 2 « Identification, localisation et situation planologique », la sous-section « 2.2. Objet de la demande et localisation géographique de l'activité » de l'étude renseigne ce qui suit :

« la demande porte sur 1.868 mises à l'eau quotidiennes avec la possibilité de monter à 2.200 mises à l'eau quotidiennes 60 jours par an.

Formellement, l'objet de la demande porte sur une extension de permis d'environnement préexistant.

Étant donné l'historique particulièrement complexe de cette exploitation, l'étude d'incidences porte sur les modalités d'exploitation actuelles (sur une base statistique des 3 dernières années), et également sur le "surplus de mises à l'eau" sollicités dans le cadre de la demande. La même logique est utilisée dans le cadre de la présente évaluation appropriée ».

L'étude précise ainsi que le projet porte sur 1.868 mises à l'eau quotidiennes avec la possibilité de monter à 2.200 mises à l'eau quotidiennes 60 jours par an, alors que la demande de permis a pour objet sur 1.369 mises à l'eau quotidiennes et 2.200 mises à l'eau quotidiennes pendant 20 jours par an. Elle ne porte donc pas sur l'objet de la demande en cause.

Elle indique par ailleurs qu'elle porte sur les modalités d'exploitation actuelles (les statistiques des trois dernières années). Elle analyse donc l'impact du nombre de mises à l'eau concrètement réalisé par la SPRL Pitance et la SPRL Dinant Tourisme au cours des années 2013, 2014 et 2015, et ce indépendamment du nombre de mises à l'eau autorisé par le permis du 3 septembre 2012 et sur [la] base duquel l'activité était exploitée durant ces années de références. Cependant, le nombre de mises à l'eau concrètement réalisé au cours des trois dernières années ne correspond pas au nombre de mises à l'eau sollicité dans la demande de permis, comme cela sera constaté ci-après.

Il ressort également de l'évaluation appropriée des incidences que « le surplus de mises à l'eau » examiné correspond à une « intensification de l'exploitation », soit une « augmentation du nombre de jours de fréquentation maximale ».

Ainsi, son auteur relève notamment ce qui suit :

« C. Effets soupçonnés d'une intensification de l'exploitation.

L'augmentation du nombre de journées de fréquentation maximale engendrera un nombre de mises à l'eau total par an supérieur à la situation existante. Le raclement total au bout d'une année sera donc également plus important. Il aura dès lors un risque que cette augmentation engendre un impact significatif sur l'effectif des populations de Chabots ou sur l'état (âge, taille, poids) des individus qui le composent ».

En conséquence, l'auteur de l'évaluation examine l'impact sur les habitats et espèces protégées d'un nombre de mises à l'eau correspondant au nombre de mises à l'eau globalement constaté au cours des trois années qui ont précédé l'étude et d'un surplus de mises à l'eau (2.200 kayaks par jour pendant 60 jours). Il n'analyse donc pas l'impact de la capacité maximale sollicitée dans la demande de permis, à savoir 1.369 mises à l'eau par jour en situation normale, outre 2.200 mises à l'eau par jour pendant 20 jours par an en situation exceptionnelle.

71. Dès lors que le moyen fait grief à la partie adverse d'avoir décidé en méconnaissance de cause, sans disposer d'une évaluation « appropriée » du projet, notamment vu l'absence persistante de certitude que l'activité de kayaks n'aura pas d'impact significatif sur les espèces et habitats protégés et dans la mesure où les constats de dégradation éventuelle sur les habitats et espèces associées à la Lesse résultent nécessairement de l'activité litigieuse telle qu'elle est réellement exploitée, il est indiqué, dans l'analyse dudit grief et de la complétude de l'étude susvisée, de se pencher sur la pertinence des données de fréquentation du site, telles qu'elles résultent du dossier administratif dont l'autorité décidante a disposé pour prendre sa décision.

Sous le point 3 « Description de l'exploitation », l'étude décrit la fréquentation du site durant les années 2013 et 2014 de la manière suivante :

- Pour l'année 2013, moins de 500 kayaks ont été mis à l'eau par jour pendant les trois quarts de la saison (153 jours/207), entre 1.001 et 1.369 kayaks ont été mis à l'eau pendant 9 jours, plus de 1.369 kayaks ont été mis à l'eau par jour pendant 18 jours sur les 20 jours autorisés, et plus 2.200 kayaks ont été mis à l'eau pendant 3 jours.
- Pour l'année 2014, un maximum de 250 kayaks a été mis à l'eau par jour pendant plus de la moitié de la saison (127 jours/220), entre 1.001 et 1.369 kayaks ont été mis à l'eau pendant 10 jours, plus de 1.369 kayaks ont été mis à l'eau par jour pendant 5 jours sur les 20 jours autorisés, et il n'y a jamais eu plus de 2.200 kayaks mis à l'eau par jour.

L'auteur de l'évaluation appropriée des incidences observe que la fréquentation est fortement dépendante des conditions météorologiques et est donc davantage pratiquée en période estivale.

Ainsi, le nombre de kayaks mis à l'eau par jour diffère de la capacité maximale autorisée par le permis délivré le 3 septembre 2012 tant en situation normale (1.369) qu'en situation exceptionnelle (1.825). Il est en effet loin d'atteindre la capacité maximale autorisée par jour par ledit permis, soit 1.369 en situation normale et 1.825 par jour durant 20 jours en situation exceptionnelle.

L'étude d'incidences sur l'environnement précise, quant à elle, qu'elle reprend la fréquentation de la Lesse par les kayaks Pitance et Dinant Tourisme durant les années 2009 à 2015 et que les observations doivent être considérées

comme « ponctuelles à tendance maximaliste (périodes choisies spécifiquement dans ce sens : mai à septembre) ». Elle indique également que la fréquentation de la Lesse par les kayaks dépend des conditions météorologiques et que la fréquentation – toutes sociétés confondues –, et donc la pression sur l’environnement qui y est associée, a toujours été la même depuis 1992 et qu’elle ne devrait pas changer.

Il ressort de ce qui précède que, pour l’auteur de l’étude d’incidences, la capacité maximale sollicitée – que ce soit en situation normale ou en situation exceptionnelle – ne devrait être atteinte que quelques jours par an puisque le nombre de mises à l’eau issu des relevés d’exploitation n’atteint que rarement ladite capacité et que la fréquentation ne devrait en principe pas changer. Il souligne d’ailleurs, en ce qui concerne les 2.200 mises à l’eau 20 jours par an, que dans sa décision annulée du 3 septembre 2012, « le ministre avait déjà admis la nécessité d’effectuer plus de mises à l’eau les jours de fortes fréquentations, l’activité étant fortement tributaire des conditions météorologiques ». Il précise également ce qui suit :

« le chiffre de 2.200 mises à l’eau constitue un maximum qui ne sera évidemment pas atteint à chaque fois qu’il est nécessaire de dépasser les 1.370 mises à l’eau autorisées en règle générale (tout comme les 1370 mises à l’eau autorisées peuvent ne pas être atteintes chaque jour d’exploitation). Si l’on compare l’activité actuelle et la situation demandée : jusqu’à 1.370 mises à l’eau de kayaks autorisées en régime “normal” et jusqu’à 2.200 mises à l’eau 20 jours par an, celle-ci n’implique pas d’augmentation globale du nombre de mises à l’eau autorisées sur une saison, mais davantage une modulation du nombre de kayaks mis à l’eau, mieux répartis en fonction des besoins, ce qui n’induit pas d’incidences supplémentaires sur l’environnement ».

72. En relevant que la capacité maximale en situation normale (1.370) n’est atteinte que quelques jours par an – moins de 10 jours/an selon les relevés de fréquentation fournis par les sociétés Pitance et Dinant Tourisme, cette situation ne devant pas changer –, tout en considérant que les 1.370 mises à l’eau autorisées « peuvent » ne pas être atteintes chaque jour d’exploitation, cette dernière situation paraissant alors hypothétique, l’étude paraît ambiguë.

Par ailleurs, dans sa prise de position sur l’intensité de l’exploitation (synthèse des recommandations initiales), l’auteur de l’étude d’incidences a estimé que l’on ne peut autoriser plus que 1.370 mises à l’eau par jour, ce qui correspond selon lui au nombre de mises à l’eau quotidienne « observé en situation existante ». Or, si, en situation existante, le nombre de mises à l’eau autorisé quotidiennement est bien de 1.370, il ressort en revanche des statistiques produites par les demanderesse de permis que le nombre de mises à l’eau réalisé quotidiennement n’atteint que très rarement cette capacité maximale autorisée.

Comme le relève le DNF dans son avis du 6 mars 2017, si les conclusions de l'évaluation appropriée précisent qu'il est vivement recommandé de s'en tenir aux quantités de mises à l'eau associées à la situation actuelle et de ne pas permettre une intensification supplémentaire de l'exploitation, son auteur reste toutefois flou par rapport à ce qu'il considère comme la situation actuelle – ce qui est réellement autorisé pour l'exploitant ou ce qu'il exploite réellement ? –.

Selon le rapport final de l'étude d'incidences, le nombre de mises à l'eau observé « en situation existante » – les relevés de fréquentation – n'est pas de l'ordre de 1.370/jour – ce qui correspond à un nombre de mises à l'eau par mois qui varie de 41.100 à 42.470 –, un tel nombre de mises à l'eau mensuelles n'ayant jamais été atteint au plus fort de la saison d'été pour les années 2013, 2014 et 2015.

En considérant qu'en situation existante, bien que le permis du 3 septembre 2012 autorisait 1.370 mises à l'eau quotidiennes, le nombre de mises à l'eau par jour est pratiquement resté inchangé au cours de ces dernières années et a rarement atteint ce chiffre de sorte que cette capacité théorique peut continuer à être autorisée et qu'elle ne sera dépassée que 20 jours par an, l'auteur de l'étude assimile, de prime abord, le nombre de mises à l'eau par jour concrètement réalisées à la capacité théorique de mise à l'eau quotidienne.

73. Les constats de dégradation éventuelle sur les habitats et espèces associées à la Lesse procèdent de l'activité telle qu'elle est réellement exploitée. Or, bien que l'auteur de l'évaluation recommande de ne pas dépasser le nombre de mises à l'eau quotidienne observé « en situation existante », la capacité sollicitée dans la demande de permis, « en situation normale » (soit toute l'année excepté 20 jours), dépasse largement la fréquentation réelle épinglée dans les relevés fournis par les sociétés Pitance et Dinant Tourisme.

En effet, alors que l'activité de kayak est une activité saisonnière, la demande de permis introduite en décembre 2016 porte sur une mise à l'eau quotidienne de 1.370 kayaks durant 345 jours par an et une mise à l'eau quotidienne de 2.200 kayaks durant 20 jours par an, ce qui implique, au terme d'un simple calcul arithmétique, un nombre annuel potentiel de mises à l'eau de 516.650 et un nombre potentiel de mises à l'eau mensuelles variant entre 41.100 et 42.470.

Cette capacité maximale de mises à l'eau est très éloignée du nombre de mises à l'eau constaté dans les relevés d'exploitation fournis par les sociétés Pitance et Dinant Tourisme.

74. Il a été précisé que l'auteur de l'étude d'incidences part du postulat que le nombre de mises à l'eau en situation de référence (stable au cours des cinq dernières années) n'évoluera pas en cours d'exploitation. Il précise toutefois que la particularité de l'exploitation réside dans le fait qu'il s'agit d'une activité saisonnière dont la fréquentation et, partant, la pression sur l'environnement qui en découle varient en fonction des conditions météorologiques. Or, les conditions météorologiques sont en effet variables et, par essence, peu maîtrisables. Ainsi, il ne peut être exclu que des conditions plus favorables que celles constatées durant les périodes de références, analysées respectivement dans l'évaluation appropriée des incidences (2013-2015) et dans l'étude d'incidences (2009-2015), engendrent un nombre de mises à l'eau supérieur à celui « observé en situation existante ».

Quant au caractère stable de la fréquentation du site depuis 1992 qui devrait perdurer, il ne ressort en tout cas pas de l'évaluation appropriée des incidences que son auteur a concrètement examiné l'impact d'une telle augmentation de la fréquentation sur les sites Natura 2000, couplé à celui d'une augmentation de la capacité maximale autorisée en situation exceptionnelle, à savoir le « surplus de mises à l'eau ».

75. Par ailleurs, le point « 3.5. Les autres usagers de la Lesse » de l'évaluation appropriée renseigne notamment qu'une troisième société de location de kayaks est en activité, étant la SA Meuse et Lesse (kayaks jaunes). Or, si l'analyse de la « fréquentation existante » repose sur des données d'exploitation de 2013, 2014 et partiellement 2015, produites par les parties intervenantes, celles-ci ne concernent pas ce troisième opérateur, et l'évaluation ne comporte aucun élément concret d'information au sujet de l'activité et de la fréquentation de la Lesse par celui-ci.

L'étude d'incidences compare, quant à elle, « lorsque c'est possible », les effets associés à une « situation de référence » et « ce qui est sollicité en surplus » dans le cadre de la demande, spécifiquement en ce qui concerne le nombre de mises à l'eau. Elle rappelle que la situation de référence englobe, par définition, les « effets spécifiques » de l'exploitation SA Meuse et Lesse et qu'il est considéré « par hypothèse » que cette exploitation particulière sera empreinte d'une certaine continuité à l'avenir.

Si l'étude d'incidences précise que la situation de référence traite également « par définition » des « effets spécifiques » de l'exploitation de la SA Meuse et Lesse et qu'elle suppose que celle-ci sera empreinte d'une certaine continuité dans l'avenir, il reste qu'elle comporte peu de renseignements au sujet du nombre de mises à l'eau autorisé ou concrètement réalisé par cette société au cours

de la période de référence. Ainsi, l'étude d'incidences comprend un tableau qui reprend uniquement le nombre de kayaks relevés sur le parcours de la Lesse les samedi 2 août et dimanche 8 août 2015, toutes exploitations confondues. Lors de la réalisation de ces comptages, les kayaks jaunes de la troisième société exploitante ont représenté moins d'un quart des kayaks observés.

Selon l'étude susvisée, la société Meuse et Lesse (kayaks Libert) détient 569 kayaks et est autorisée à les mettre à l'eau « sans aucune limitation quotidienne ». En l'absence de relevés probants relatifs à cet autre exploitant, la considération de l'étude d'incidences selon laquelle les maxima acceptables de mises à l'eau quotidiens s'entendent « moyennant la non-augmentation du nombre de mises à l'eau associées au deuxième exploitant » [*lire* : la SA Meuse et Lesse], est pour le moins imprécise. En outre, il ressort de l'acte attaqué qu'en 2013, la partie adverse a, en réalité, délivré à cette société un permis d'environnement venant à échéance le 24 juin 2033 et autorisant, en situation normale, un maximum de 600 mises à l'eau par jour et, en situation exceptionnelle, 800 mises à l'eau par jour pendant 20 jours par an.

Il en résulte que l'évaluation appropriée des incidences n'identifie pas clairement les effets cumulés du projet et de celui de l'autre exploitation de kayaks sur la Lesse.

76. Abordant la « description du milieu naturel », le point 4.2. « Objectifs de conservation pour les sites NATURA 2000 » de l'évaluation appropriée précise ce qui suit :

« La désignation définitive d'un site NATURA 2000 s'accompagne de la rédaction d'objectifs de conservation. Ceux-ci décrivent les valeurs à atteindre pour obtenir un "état de conservation favorable" des habitats et des espèces pour lesquels le site a été désigné. Si aucun objectif de conservation n'a été spécifiquement défini, comme c'est le cas ici, il peut alors être considéré qu'ils sont par défaut de prévenir et d'empêcher toute dégradation du site NATURA 2000 concerné ainsi que des espèces et des habitats (habitats d'intérêt communautaire et habitats d'espèces) pour lesquels il a été désigné comme zone NATURA 2000 (European Commission 2012).

Pour les 3 sites concernés par la présente évaluation, les avant-projets d'arrêté de désignation (APAD) listent les habitats naturels et les espèces pour lesquels ces sites ont été désignés comme zone NATURA 2000. Ils sont basés sur des données établies entre 2002 et 2005 ».

Dans le premier moyen, les requérants font valoir en substance que ni l'étude d'incidences sur l'environnement ni l'étude appropriée des incidences ne permettent de conclure que l'activité de kayaks autorisée n'aura pas d'impact significatif sur la survie ou la restauration des effectifs de certaines espèces

recensées dans les arrêtés de désignation des sites Natura 2000 et dont la présence a été constatée sur le parcours de la Lesse.

77. Comme cela a déjà été exposé, l'évaluation appropriée des incidences a été réalisée en novembre 2015, à une époque où les trois sites Natura 2000 concernés par la demande faisaient l'objet d'avant-projets d'arrêté de désignation. À l'époque de l'adoption de ceux-ci, le Gouvernement wallon n'avait pas encore fixé les objectifs de conservation par application de l'article 25*bis* de la loi sur la conservation de la nature. L'arrêté fixant ces objectifs a été adopté le 1^{er} décembre 2016, soit postérieurement à l'évaluation appropriée et l'étude d'incidences susvisées.

En l'absence d'un tel arrêté, il appartenait à l'auteur de l'évaluation d'avoir égard au prescrit de l'article 25*bis* de la loi du 12 juillet 1973 précitée qui précise que les objectifs de conservation ont pour objet de maintenir ou, le cas échéant, c'est-à-dire lorsque l'état de conservation n'est pas favorable, de rétablir les types d'habitats naturels et les espèces pour lesquels des sites doivent être désignés dans un état de conservation favorable. L'évaluation appropriée devait par conséquent être réalisée eu égard à cet objectif global.

Il ressort des avant-projets d'arrêtés et des arrêtés de désignation des sites Natura 2000 du 14 avril 2016 qu'au moment de la sélection des sites, l'état de conservation de plusieurs espèces étaient jugé « moyen » : la mulette épaisse et le chabot dans le site Natura 2000 Vallée de la Lesse en aval de Houyet (BE35021), la mulette épaisse, le chabot, la lamproie de planer dans le site Natura 2000 Vallée de la Lesse entre Villers-sur-Lesse et Houyet (BE35023), et l'état de conservation du martin pêcheur étant non disponible dans ce dernier site. Ces arrêtés ne fixent pas d'objectifs de conservation spécifiques.

L'auteur de l'évaluation appropriée relève que la désignation définitive d'un site Natura 2000 s'accompagne de la rédaction d'objectifs de conservation qui décrivent les valeurs à atteindre pour obtenir un « état de conservation favorable » des habitats et des espèces pour lesquels le site a été désigné. Il considère que lorsque comme c'est le cas en l'espèce, aucun objectif de conservation n'a été spécifiquement défini, il peut être considéré qu'ils sont « par défaut » de prévenir et d'empêcher toute dégradation du site Natura 2000 concerné ainsi que des espèces et des habitats – habitats d'intérêt communautaire et habitats d'espèces – pour lesquels il a été désigné.

L'étude d'incidences sur l'environnement et l'étude appropriée des incidences ont donc été réalisées avec pour seul objectif le maintien de l'état des

habitats et espèces pour lesquels les sites ont été désignés, sans égard à un quelconque objectif de restauration ou d'amélioration de l'état de conservation, là où, le cas échéant, cela s'imposait, en méconnaissance de l'article 6.3 de la directive 92/43/CEE et des articles 25*bis*, § 1^{er} et 29, § 2, de la loi du 12 juillet 1973 précitée.

En conséquence, l'évaluation appropriée des incidences litigieuse n'est pas « appropriée » au sens de ces dispositions.

78. En ce qui concerne les incidences du projet sur le milieu naturel (point 5 de l'étude appropriée), le point « 5.2.3 » énumère les habitats et espèces présentes au sein de la zone d'influence et visées par les avant-projets d'arrêté de désignation des sites Natura 2000. Il épingle, parmi les espèces présentes dans la zone concernée, la mulette épaisse, la lamproie de planer, le chabot, la loutre d'Europe, le martin pêcheur, et l'hirondelle des rivages.

Le point « 5.3.4 » examine, quant à lui, d'une part, les incidences de l'activité existante, qui résultent du nombre de mises à l'eau concrètement réalisées (inférieur à la capacité maximale sollicitée), sur ces différentes espèces et, d'autre part, les « effets soupçonnés d'une intensification de l'exploitation ».

Aux termes de l'évaluation appropriée, les observations suivantes sont faites, selon les espèces visées :

1.- Concernant la mulette épaisse et les incidences de l'exploitation existante sur l'espèce, l'auteur de l'étude observe que l'incidence principale du passage des kayaks sur les mulettes épaisses vient du raclement du fond du cours d'eau par les kayaks lors du débarquement ou en période de faible débit. Elle peut entraîner la destruction directe des coquilles. Les individus s'installant préférentiellement en bordure du cours d'eau, ils sont particulièrement vulnérables au raclement du substrat par les kayaks et au piétinement par les kayakistes accostant en dehors des aires de débarquement autorisés. Cet impact a pu être confirmé par la découverte de coquilles abîmées par les kayaks à Chaleux et à Gendron, lors des inventaires du DEMNA. Les individus les plus grands, et donc les plus vieux, sont les plus exposés à la destruction. Or, plus les individus sont âgés, plus ils produisent de gnocchis et contribuent à la reproduction de l'espèce. Actuellement, il n'est pas possible de déterminer si ces destructions ont un impact significatif à long terme sur les populations de cette espèce qui a trouvé refuge dans le tronçon de la Lesse entre Ciergnon et Anseremme (elles ont disparu de la Lesse en amont et fortement diminué en aval).

Quant aux incidences d'une intensification de l'exploitation sur la mulette, l'évaluation appropriée relève ce qui suit :

- « L'augmentation du nombre de journées maximale [en situation exceptionnelle, soit 20 jours par an] engendrera un nombre de mises à l'eau total par an supérieur à la situation existante. Le raclement total au bout d'une année sera donc également plus important. Trois scénarios sont alors possibles :
- le niveau de raclement actuel n'a pas d'impact significatif sur les populations de Mulettes épaisses et son augmentation n'en aura pas non plus;
 - le niveau de raclement actuel n'a pas d'impact significatif sur les populations de Mulettes épaisses mais son augmentation totale sur l'année induira un impact significatif;
 - le niveau de raclement actuel a un impact significatif sur les populations de Mulettes épaisses et son augmentation totale sur l'année renforcera son intensité ».

Il n'est par conséquent pas possible de déterminer les incidences d'une intensification de l'exploitation « par rapport à la situation existante ».

2.- Concernant la lamproie de planer et les incidences de l'exploitation existante sur l'espèce, l'auteur de l'évaluation indique qu'il n'est pas possible à l'heure actuelle de déterminer l'impact de la pratique du kayak sur la reproduction de cette espèce – mais il estime qu'il peut être nuancé dans la mesure où la reproduction a lieu en mai et en juin, soit à une époque où le débit de la Lesse est important et la fréquentation des kayaks restreinte –, ni sur l'effectif des populations, la taille, ou le poids des individus.

Quant aux incidences d'une intensification de l'exploitation sur la lamproie de planer, il expose que si une intensification de l'exploitation ne « devrait » pas avoir d'impact significatif sur le succès reproducteur de l'espèce, elle pourrait en revanche avoir un impact significatif sur le taux de survie des larves des sites Natura 2000.

3.- Concernant le chabot et les incidences de l'exploitation existante sur l'espèce, l'évaluation relève un risque de destruction directe d'individus adultes par raclement ou piétinement mais sans impact négatif sur les populations et, quant aux incidences potentielles d'une intensification de l'exploitation, elle fait état d'un risque d'impact significatif sur l'effectif des populations de l'espèce ou sur l'état des individus (âge, taille, poids).

4.- Concernant la loutre et les incidences de l'exploitation existante sur l'espèce, l'auteur de l'étude expose qu'il n'est pas possible de déterminer si le dérangement de la loutre dû au passage des kayaks a un impact significatif, que l'activité actuelle est compatible avec la présence de celle-ci sur la Lesse et qu'elle

doit faire l'objet d'une attention particulière dès lors que la Lesse est l'un des derniers cours d'eau de Belgique où elle est encore présente.

Quant aux incidences d'une intensification de l'exploitation, il estime qu'il est difficile, voire impossible de prédire l'effet d'une intensification de l'activité sur l'espèce mais que le risque de voir le tronçon concerné par l'activité déserté est bien réel et qu'étant donné que le nombre estimé présent est extrêmement réduit, une intensification aura un impact significatif sur les sites Natura 2000, mais également à l'échelle du pays.

5.- Concernant le martin pêcheur d'Europe et les incidences de l'exploitation existante sur l'espèce, l'évaluation observe que l'activité telle que pratiquée actuellement est compatible avec la présence du martin pêcheur tout le long du parcours, que le niveau de dérangement actuel est cependant proche du seuil de tolérance, que le manque de répétition des observations et la période d'étude limitée ne permettent pas de tirer de conclusion générale quant à la réponse comportementale de l'espèce au passage des kayaks mais qu'elle semble indiquer que le dérangement de l'espèce est significatif, surtout les jours de grande fréquentation.

Quant aux incidences d'une intensification de l'exploitation, elle relève qu'un effet négatif sur le succès reproducteur est attendu, que le seuil de dérangement actuel ne peut pas être dépassé sous peine de voir les populations s'effondrer après quelques années et que l'augmentation de la fréquence des épisodes de forte perturbation, soit des jours de grande fréquentation, risque d'entraîner un dépassement de ce seuil, entraînant un impact significatif sur les effectifs de la population nicheuse de martins pêcheurs.

79. Il ressort des considérations qui précèdent que l'évaluation comporte des incertitudes au sujet des effets de l'exploitation sur certaines espèces présentes dans les sites Natura 2000 concernés par l'activité et dont la présence a justifié la candidature de ces sites au réseau Natura 2000. Ainsi, l'auteur de l'évaluation ne peut pas se prononcer sur les incidences d'une intensification de l'exploitation sur la mulette épaisse et souligne par ailleurs qu'une intensification de l'activité risque d'engendrer un impact significatif sur le taux de survie des larves de lamproies, sur l'effectif des populations de chabots ou sur leur état général, sur la présence même de la loutre sur la Lesse, et sur les effectifs de la population de martins pêcheurs.

Il n'est pas contesté que les lacunes de l'évaluation appropriée des incidences et celles de l'étude des incidences sur l'environnement ont été mises en

évidence dans les avis du DNF du 6 mars 2017 et du 21 août 2017 et dans l'avis du 21 août 2017 du CWEDD.

Le DNF – qui, à l'instar de l'auteur de l'étude d'incidences, semble partir du postulat que le nombre de mises à l'eau en situation de référence n'évoluera pas en cours d'exploitation – relève notamment que l'auteur de l'étude conclut à plusieurs reprises que ce qui pose problème au niveau du dérangement de plusieurs populations d'espèces, c'est l'augmentation de la fréquentation (mulette, loutre, martin pêcheur). Il s'oppose en conséquence à l'augmentation de la capacité de 2.200 mises à l'eau sollicitée.

Or, il a été exposé ci-avant que la demande de permis porte sur un nombre de mises à l'eau quotidiennes bien supérieur au nombre de mises à l'eau constatées dans les relevés de fréquentation des deux sociétés Pitance et Dinant Tourisme et que si le maintien de la fréquentation existante est plausible, il n'est toutefois pas garanti durant toute la période de validité du permis.

Les évaluation et étude d'incidences n'ont pas analysé, de manière complète, l'impact d'une augmentation de la fréquentation relevée dans les statistiques fournies par ces deux sociétés, outre l'augmentation de la capacité maximale en situation exceptionnelle, conjugué avec l'impact de l'activité de l'autre exploitant. Leurs conclusions ne sont donc pas de nature à dissiper tout doute scientifique raisonnable quant aux effets de l'activité envisagée sur les sites Natura 2000, et notamment sur la mullette épaisse, le fait que cette espèce soit toujours présente ne permettant pas de conclure que l'exploitation projetée ou autorisée n'aura pas d'impact significatif sur la survie ou la restauration de ses effectifs.

En conséquence, il y a à nouveau lieu de constater qu'au moment de statuer, la partie adverse ne disposait pas d'une évaluation appropriée au sens de l'article 6.3 de la directive 92/43/CEE précitée et des articles 25, § 1^{er}, alinéa 2, et 29, § 2, de la loi sur la conservation de la nature précitée, soit une évaluation qui lui permette d'acquiescer la certitude que l'activité de kayaks en projet est dépourvue d'effets préjudiciables pour l'intégrité des sites.

B.3.2. Norme substantielle de protection (critère) encadrant la prise de décision (phase 2) – l'obligation de refuser un projet qui risque de porter atteinte à l'intégrité du site

80. Aux termes de l'article 29, § 2, alinéa 3, de la loi sur la conservation de la nature précitée, l'autorité compétente ne marque son accord sur le projet qu'après s'être assurée qu'il ne porte pas atteinte à l'intégrité du site.

Il appartient ainsi à l'autorité de vérifier, au regard des conclusions de l'évaluation appropriée des incidences, si le projet risque de porter atteinte à l'intégrité des sites Natura 2000 concernés et, par conséquent, d'apprécier si l'activité sollicitée risque de compromettre durablement leurs caractéristiques écologiques – celles qui ont motivé la désignation du site et les objectifs de conservation qui y sont afférents –, impliquant qu'ils ne pourront pas être maintenus ou rétablis dans un état de conservation favorable.

Le terme « s'assurer » a des conséquences juridiques, dès lors qu'en cas de doute, l'autorité doit faire une application stricte du principe de précaution.

81. En l'espèce, si, dans son examen de la qualité de l'étude d'incidences sur l'environnement et de l'évaluation appropriée des incidences, l'auteur de l'acte attaqué considère que l'étude se fonde sur l'ensemble des données pertinentes disponibles qui ont raisonnablement pu être collectées, à savoir les données scientifiques qui sont à la base des arrêtés de désignation des trois sites Natura 2000, complétées par d'autres sources d'informations et des données spécifiques récoltées sur le terrain en 2015, il ne considère pas, à tout le moins pas explicitement, que l'évaluation déposée à l'appui de la demande est une évaluation appropriée au sens des articles 25, § 1^{er}, alinéa 2, et 29, § 2, de la loi du 12 juillet 1973 précitée.

Il n'affirme pas plus que les conclusions des étude d'incidences sur l'environnement et évaluation appropriée des incidences sont de nature à dissiper tout doute scientifique raisonnable quant aux effets de l'exploitation de l'activité de kayak des SPRL Pitance et Dinant Tourisme, couplée ou non à celle de l'autre exploitant de kayaks sur la Lesse, sur les sites Natura 2000 ni que ces études lui permettent d'avoir une garantie absolue que le projet ne portera pas atteinte à l'intégrité des 3 sites Natura 2000 concernés.

En revanche, il considère que le dossier est « délicat » et qu'il convient de conserver un savant équilibre entre les principes de conservation de la nature et le développement du secteur touristique générateur d'emplois.

Il estime que la demande « ne suppose pas » d'augmentation significative de la fréquentation du site « telle qu'elle existe réellement sur le terrain depuis au moins 1992 ».

Il relève par ailleurs que les données 2002-2005 ont conduit au classement des trois sites Natura 2000 susceptibles d'être impactés par le projet et considère, en se référant aux informations disponibles sur le site internet émanant du DEMNA (données 2009), soit des données antérieures à celles contenues dans l'évaluation appropriée, qu'aucune dégradation n'est apparue pour les espèces et habitats d'intérêt communautaire et qu'une amélioration pour certaines espèces a, au contraire, été constatée. Il en déduit que les activités de kayaks ne sont pas incompatibles avec la conservation de la nature et qu'au regard de la note du professeur C.-H. B., le principe de précaution ne trouve pas à s'appliquer en l'espèce.

Il autorise en conséquence 1.370 mises à l'eau quotidiennes et une capacité de 1.825 mises à l'eau par jour pendant 20 jours/an au motif « que le rejet de la dérogation au nombre de mises à l'eau quotidienne 20 jours par an menace la rentabilité des entreprises; qu'une autre société de location de kayaks exploitant sur la Lesse a obtenu une telle dérogation; qu'un refus serait discriminant », s'écartant ainsi de l'avis de toutes les instances consultées et du rapport de synthèse sur recours qui estiment au contraire, sur la base de « la situation actuelle », qu'on ne peut pas dépasser une mise à l'eau de 1.370 kayaks quotidienne car il est impossible de savoir si une augmentation de celles-ci ne va pas détériorer les sites et qu'un doute persiste à cet égard.

82. Il a déjà été exposé que la partie adverse n'a pas disposé d'une évaluation appropriée au sens de l'article 6.3 de la directive 92/43/CEE précitée et des articles 25, § 1^{er}, alinéa 2, et 29, § 2, de la loi sur la conservation de la nature. Elle n'a pas sollicité une actualisation de celle-ci mais l'acte attaqué renvoie à l'arrêté du Gouvernement wallon du 1^{er} décembre 2016 fixant les objectifs de conservation pour le réseau Natura 2000.

Pour rappel, cet arrêté dispose en substance, en son article 2, qu'« à l'échelle de la Région wallonne », les objectifs de conservation pour le « réseau » Natura 2000, qui ont valeur indicative en vertu de l'article 25*bis*, § 1^{er}, alinéa 3, de la loi du 12 janvier 1973 précitée, consistent, d'une part, pour les types d'habitat d'intérêt communautaire, à en maintenir les superficies existantes, voire à les restaurer « dans la mesure fixée en annexe I.1. » et, d'un point de vue qualitatif, à maintenir et « améliorer » la qualité desdits habitats, dans la même mesure. D'autre

part, pour les espèces d'intérêt communautaire et les espèces d'oiseaux, il s'agit d'en maintenir ou « rétablir » les niveaux de population grâce au maintien ou à la restauration des superficies d'habitats nécessaires, « dans la mesure fixée en annexe I.2 » et, d'un point de vue qualitatif, de maintenir et « améliorer » la qualité desdits habitats pour maintenir ou rétablir les niveaux de population, dans cette même mesure fixée en l'annexe I.2.

Les deux annexes précitées utilisent le signe « = » lorsqu'il s'agit respectivement de « surfaces à maintenir (en hectares)/qualité à maintenir » et de « population à maintenir/qualité à maintenir », et le signe « + » lorsqu'il s'agit respectivement de « surfaces à restaurer (en hectares)/qualité à améliorer » et de « population à détecter ou à restaurer/qualité à améliorer ».

Ainsi, à l'échelle de la Région wallonne, les objectifs de conservation sont conformes à la directive « habitats » et à l'article 25*bis*, § 1^{er}, de la loi sur la conservation de la nature qui requièrent non seulement le maintien mais aussi, le cas échéant, le rétablissement, dans un état de conservation favorable, des types d'habitats naturels et des espèces pour lesquels les sites ont été désignés. Chaque site Natura 2000 désigné entre à l'évidence dans le champ d'application de l'article 2 de l'arrêté du 1^{er} décembre 2016 précité.

Aux termes des articles 3 et 4 du même arrêté, les objectifs de conservation, définis « à l'échelle des sites » cette fois, visent le seul maintien de l'existant, tant sur les plans quantitatifs que qualitatifs tels qu'estimés au moment de la sélection du site, sous la réserve toutefois, le cas échéant, « des objectifs de conservation spécifiques, y compris de restauration, fixés par l'arrêté de désignation des sites concernés ». Cependant, les arrêtés de désignation du 14 avril 2016 des trois sites Natura 2000 concernés par le projet litigieux ne contiennent pas de tels objectifs de conservation spécifiques, « y compris de restauration ».

La seule constatation, dans l'acte attaqué, de la présence d'individus erratiques ou de populations d'espèces à faible effectif ne permet pas de conclure que l'activité de kayaks en projet n'aura pas d'impact significatif sur la survie ou la restauration des effectifs de ces espèces. Ainsi, la constatation de la présence de la loutre, de la mulette épaisse ou de la lamproie de planer notamment, ne permet pas de garantir que l'état de conservation de ces espèces sera maintenu ou restauré à l'avenir, d'autant que le maintien de la fréquentation actuelle du site n'est pas garanti et que cette fréquentation, telle que prise en compte dans l'analyse, procède de relevés produits par les sociétés intervenantes, qui sont largement en-deçà de la capacité maximale sollicitée et autorisée dans l'acte attaqué et qui n'ont pas égard à l'exploitation de la troisième société active sur le site.

Par ailleurs, ni le dossier de la demande, ni aucune autre pièce du dossier administratif, ne permet de s'assurer que le nombre de mises à l'eau autorisé ne risque pas de porter atteinte à l'intégrité des sites Natura 2000.

Dans les mesures qui précèdent, la première branche du premier moyen est fondée.

V. Autres moyens

83. La seconde branche du premier moyen et les autres moyens, à les supposer fondés, ne peuvent mener à une annulation plus étendue. Il n'y a dès lors pas lieu de les examiner.

VI. Indemnité de procédure

84. Les parties requérantes sollicitent une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à leur demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté ministériel du 26 octobre 2017 par lequel la SPRL Dinant Tourisme et la SPRL Pitance sont autorisées à exploiter une activité de location de kayaks sur la Lesse (tronçons Houyet-Gendron, Gendron-Anseremme et Houyet-Anseremme) « moyennant le respect des prescriptions légales et réglementaires en vigueur et des conditions d'exploitation précisées dans le présent arrêté ».

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée aux parties requérantes, à concurrence d'un quatorzième chacune, à la charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 3.100 euros, sont mis à la charge de la partie adverse, à concurrence de 2.800 euros, et à la charge des parties intervenantes, à concurrence de 150 euros, chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le 3 mai 2022 par :

Colette Debroux,
Anne-Françoise Bolly,
Luc Donnay,
Céline Morel,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Colette Debroux