



Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (première chambre)

12 juin 2019*

« Renvoi préjudiciel – Environnement – Directive 2001/42/CE – Évaluation des incidences environnementales de certains plans et programmes – Arrêté – Désignation d’une zone spéciale de conservation conformément à la directive 92/43/CEE – Fixation des objectifs de conservation ainsi que de certaines mesures de prévention – Notion de “plans et programmes” – Obligation de procéder à une évaluation environnementale »

Dans l’affaire C-43/18,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l’article 267 TFUE, introduite par le Conseil d’État (Belgique), par décision du 12 janvier 2018, parvenue à la Cour le 24 janvier 2018, dans la procédure

Compagnie d’entreprises CFE SA

contre

Région de Bruxelles-Capitale,

LA COUR (première chambre),

composée de M. J.-C. Bonichot, président de chambre, M^{me} C. Toader (rapporteuse), MM. A. Rosas, L. Bay Larsen et M. Safjan, juges,

avocat général : M^{me} J. Kokott,

greffier : M^{me} V. Giacobbo-Peyronnel, administratrice,

vu la procédure écrite et à la suite de l’audience du 13 décembre 2018,

considérant les observations présentées :

- pour Compagnie d’entreprises CFE SA, par M^e J. van Ypersele de Strihou, avocat,
- pour la Région de Bruxelles-Capitale, par M^e J. Sambon, avocat,
- pour le gouvernement tchèque, par MM. M. Smolek et J. Vlácil ainsi que par M^{me} L. Dvořáková, en qualité d’agents,
- pour l’Irlande, par M^{mes} M. Browne et G. Hodge ainsi que par MM. A. Joyce et G. Simons, en qualité d’agents, assistés de M. C. Toland, SC, et de M^{me} M. Gray, BL,

* Langue de procédure : le français.

– pour la Commission européenne, par MM. C. Hermes, F. Thiran et M. Noll-Ehlers, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocate générale en ses conclusions à l'audience du 24 janvier 2019,

rend le présent

Arrêt

- 1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 3, paragraphes 2, 4 et 5, 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 (JO 2001, L 197, p. 30, ci-après la « directive EIPP »).
- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant Compagnie d'entreprises CFE SA (ci-après « CFE ») à la Région de Bruxelles-Capitale (Belgique), au sujet de la validité de l'arrêté du gouvernement de cette région du 14 avril 2016, portant désignation du site Natura 2000 – BE1000001 « La Forêt de Soignes avec lisières et domaines boisés avoisinants et la Vallée de la Woluwe – complexe Forêt de Soignes – Vallée de la Woluwe » (*Moniteur belge* du 13 mai 2016, p. 31558, ci-après l'« arrêté du 14 avril 2016 »).

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

La directive EIPP

- 3 Aux termes du considérant 4 de la directive EIPP :
« L'évaluation environnementale est un outil important d'intégration des considérations en matière d'environnement dans l'élaboration et l'adoption de certains plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement dans les États membres, parce qu'elle assure que ces incidences de la mise en œuvre des plans et des programmes sont prises en compte durant l'élaboration et avant l'adoption de ces derniers. »
- 4 L'article 1^{er} de cette directive, intitulé « Objectifs », prévoit :
« La présente directive a pour objet d'assurer un niveau élevé de protection de l'environnement, et de contribuer à l'intégration de considérations environnementales dans l'élaboration et l'adoption de plans et de programmes en vue de promouvoir un développement durable en prévoyant que, conformément à la présente directive, certains plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement soient soumis à une évaluation environnementale. »

5 L'article 2 de ladite directive est rédigé comme suit :

« Aux fins de la présente directive, on entend par :

- a) “plans et programmes” : les plans et programmes, y compris ceux qui sont cofinancés par [l'Union] européenne, ainsi que leurs modifications :
- élaborés et/ou adoptés par une autorité au niveau national, régional ou local ou élaborés par une autorité en vue de leur adoption par le parlement ou par le gouvernement, par le biais d'une procédure législative, et
 - exigés par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives ;
- b) “évaluation environnementale” : l'élaboration d'un rapport sur les incidences environnementales, la réalisation de consultations, la prise en compte dudit rapport et des résultats des consultations lors de la prise de décision, ainsi que la communication d'informations sur la décision, conformément aux articles 4 à 9 ;

[...] »

6 Aux termes de l'article 3 de la directive EIPP, intitulé « Champ d'application » :

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

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

- a) qui sont élaborés pour les secteurs de l'agriculture, de la sylviculture, de la pêche, de l'énergie, de l'industrie, des transports, de la gestion des déchets, de la gestion de l'eau, des télécommunications, du tourisme, de l'aménagement du territoire urbain et rural ou de l'affectation des sols et qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets énumérés aux annexes I et II de la directive 85/337/CEE [du Conseil, du 27 juin 1985, concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (JO 1985, L 175, p. 40), telle que modifiée par la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil, du 13 décembre 2011 (JO 2012, L 26, p. 1)] pourra être autorisée à l'avenir ; ou
- b) pour lesquels, étant donné les incidences qu'ils sont susceptibles d'avoir sur des sites, une évaluation est requise en vertu des articles 6 et 7 de la directive 92/43/CEE [du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (JO 1992, L 206, p. 7)].

[...]

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

5. Les États membres déterminent si les plans ou programmes visés aux paragraphes 3 et 4 sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, soit en procédant à un examen au cas par cas, soit en déterminant des types de plans et programmes ou en combinant ces deux

approches. À cette fin, les États membres tiennent compte, en tout état de cause, des critères pertinents fixés à l'annexe II, afin de faire en sorte que les plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement soient couverts par la présente directive.

[...] »

La directive « habitats »

7 Aux termes de l'article 4 de la directive 92/43 (ci-après la « directive "habitats" ») :

« 1. Sur la base des critères établis à l'annexe III (étape 1) et des informations scientifiques pertinentes, chaque État membre propose une liste de sites indiquant les types d'habitats naturels de l'annexe I et les espèces indigènes de l'annexe II qu'ils abritent. Pour les espèces animales qui occupent de vastes territoires, ces sites correspondent aux lieux, au sein de l'aire de répartition naturelle de ces espèces, qui présentent les éléments physiques ou biologiques essentiels à leur vie et reproduction. Pour les espèces aquatiques qui occupent de vastes territoires, ces sites ne sont proposés que s'il est possible de déterminer clairement une zone qui présente les éléments physiques et biologiques essentiels à leur vie et reproduction. Les États membres suggèrent, le cas échéant, l'adaptation de cette liste à la lumière des résultats de la surveillance visée à l'article 11.

La liste est transmise à la Commission, dans les trois ans suivant la notification de la présente directive, en même temps que les informations relatives à chaque site. Ces informations comprennent une carte du site, son appellation, sa localisation, son étendue ainsi que les données résultant de l'application des critères spécifiés à l'annexe III (étape 1) et sont fournies sur la base d'un formulaire établi par la Commission selon la procédure visée à l'article 21.

2. Sur la base des critères établis à l'annexe III (étape 2) et dans le cadre de chacune des cinq régions biogéographiques mentionnées à l'article 1^{er} point c) iii) et de l'ensemble du territoire visé à l'article 2 paragraphe 1, la Commission établit, en accord avec chacun des États membres, un projet de liste des sites d'importance communautaire, à partir des listes des États membres, faisant apparaître les sites qui abritent un ou plusieurs types d'habitats naturels prioritaires ou une ou plusieurs espèces prioritaires.

Les États membres dont les sites abritant un ou plusieurs types d'habitats naturels prioritaires et une ou plusieurs espèces prioritaires représentent plus de 5 % du territoire national peuvent, en accord avec la Commission, demander que les critères énumérés à l'annexe III (étape 2) soient appliqués d'une manière plus souple en vue de la sélection de la totalité des sites d'importance communautaire sur leur territoire.

La liste des sites sélectionnés comme sites d'importance communautaire, faisant apparaître les sites abritant un ou plusieurs types d'habitats naturels prioritaires ou une ou plusieurs espèces prioritaires, est arrêtée par la Commission selon la procédure visée à l'article 21.

3. La liste mentionnée au paragraphe 2 est établie dans un délai de six ans après la notification de la présente directive.

4. Une fois qu'un site d'importance communautaire a été retenu en vertu de la procédure prévue au paragraphe 2, l'État membre concerné désigne ce site comme zone spéciale de conservation le plus rapidement possible et dans un délai maximal de six ans en établissant les priorités en fonction de l'importance des sites pour le maintien ou le rétablissement, dans un état de conservation favorable, d'un type d'habitat naturel de l'annexe I ou d'une espèce de l'annexe II et pour la cohérence de Natura 2000, ainsi qu'en fonction des menaces de dégradation ou de destruction qui pèsent sur eux.

5. Dès qu'un site est inscrit sur la liste visée au paragraphe 2 troisième alinéa, il est soumis aux dispositions de l'article 6 paragraphes 2, 3 et 4. »

8 L'article 6, paragraphe 3, de cette directive énonce :

« 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. »

La directive « nitrates »

9 L'article 1^{er} de la directive 91/676/CEE du Conseil, du 12 décembre 1991, concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles (JO 1991, L 375, p. 1, ci-après la directive « nitrates »), prévoit :

« La présente directive vise à :

- réduire la pollution des eaux provoquée ou induite par les nitrates à partir de sources agricoles,
- prévenir toute nouvelle pollution de ce type. »

10 Aux termes de l'article 5 de cette directive :

« 1. Pour les besoins des objectifs visés à l'article 1^{er} et dans un délai de deux ans à compter de la désignation initiale visée à l'article 3 paragraphe 2 ou d'un an après chaque nouvelle désignation visée à l'article 3 paragraphe 4, les États membres établissent des programmes d'action portant sur les zones vulnérables désignées.

2. Un programme d'action peut porter sur toutes les zones vulnérables situées sur le territoire d'un État membre ou, si cet État l'estime approprié, des programmes différents peuvent être établis pour diverses zones ou parties de zones vulnérables.

3. Les programmes d'action tiennent compte :

- a) des données scientifiques et techniques disponibles concernant essentiellement les quantités respectives d'azote d'origine agricole ou provenant d'autres sources ;
- b) des conditions de l'environnement dans les régions concernées de l'État membre en question.

4. Les programmes d'action sont mis en œuvre dans un délai de quatre ans à compter de leur élaboration et ils contiennent les mesures obligatoires suivantes :

- a) les mesures visées à l'annexe III ;
- b) les mesures que les États membres ont arrêtées dans le(s) code(s) de bonne pratique agricole élaboré(s) conformément à l'article 4, à l'exception de celles qui ont été remplacées par les mesures énoncées à l'annexe III.

5. En outre, les États membres prennent, dans le cadre des programmes d'action, toutes les mesures supplémentaires ou actions renforcées qu'ils estiment nécessaires, s'il s'avère, dès le début ou à la lumière de l'expérience acquise lors de la mise en œuvre des programmes d'action, que les mesures visées au paragraphe 4 ne suffiront pas pour atteindre les objectifs définis à l'article 1^{er}. Dans le choix de ces mesures ou actions, les États membres tiennent compte de leur efficacité et de leur coût par rapport à d'autres mesures préventives envisageables. »

Le droit belge

11 L'ordonnance du 1^{er} mars 2012, relative à la conservation de la nature (*Moniteur belge* du 16 mars 2012, p. 16017), constitue la base juridique de l'arrêté du 14 avril 2016.

12 Les articles 40 à 56 de cette ordonnance sont regroupés au sein d'un chapitre 4, intitulé « Des sites Natura 2000 ». L'article 44 de ladite ordonnance dispose, notamment :

« Chaque site d'importance communautaire est désigné comme site Natura 2000 par un arrêté du Gouvernement dans les six ans de l'établissement ou de la modification de la liste des sites d'importance communautaire concernant la Région par la Commission en tenant compte des priorités résultant de l'importance des sites pour le maintien ou le rétablissement, dans un état de conservation favorable, d'un type d'habitat naturel d'intérêt communautaire ou d'une espèce d'intérêt communautaire et pour la cohérence de Natura 2000, ainsi qu'en fonction des menaces de dégradation ou de destruction qui pèsent sur eux. »

13 L'article 47 de l'ordonnance du 1^{er} mars 2012, relatif aux « Mesures préventives », énonce :

« Art. 47. § 1^{er}. – Sans préjudice de l'application de l'article 64, dans un site Natura 2000, il est interdit de détériorer les habitats naturels et les habitats d'espèces ainsi que de perturber les populations des espèces couverts par les objectifs de conservation du site Natura 2000.

§ 2. – Le Gouvernement arrête les interdictions générales ainsi que toute autre mesure préventive en faveur des sites Natura 2000 ou de certains de ceux-ci, applicables aux projets qui ne sont soumis ni à permis de lotir, ni à permis d'urbanisme, ni à permis d'environnement ou à l'un des actes visés à l'article 62, § 1^{er}, sauf dispense stipulée dans le plan de gestion adopté en application de l'article 50 ou dérogation accordée en application des articles 64 ou 85, dans ou en dehors du périmètre des sites Natura 2000 concernés, y compris l'adoption de normes de qualité écologique pour éviter la détérioration des habitats naturels et les perturbations significatives touchant les espèces pour lesquels les sites Natura 2000 ont été désignés. »

14 L'arrêté du 14 avril 2016 énonce, à son article 2, que le terme « ordonnance » doit être entendu comme désignant l'ordonnance du 1^{er} mars 2012, relative à la conservation de la nature.

15 Les articles 3 et 4 de cet arrêté désignent une partie du territoire de la Région Bruxelles-Capitale comme « site Natura 2000 » :

« Art. 3. Est désigné comme site Natura 2000 – BE1000001, la “ZSC I : La Forêt de Soignes avec lisières et domaines boisés avoisinants et la Vallée de la Woluwe – complexe Forêt de Soignes – Vallée de la Woluwe”.

Ce site est subdivisé en 28 stations Natura 2000 identifiées comme suit :

[...]

5° IA.5 Plateau de la Foresterie ;

[...]

Art. 4. Le site ainsi désigné couvre une superficie totale de 2.066 ha. Son périmètre est géographiquement délimité sur les cartes établies figurant à l'annexe 1.1.

Il comprend l'ensemble des parcelles cadastrales et les parties de parcelles cadastrales visées à l'annexe 2 du présent arrêté et situées sur le territoire des communes d'Uccle, Watermael-Boitsfort, Ville de Bruxelles, Auderghem, Woluwe-Saint-Pierre et Woluwe-Saint-Lambert.

Les différentes stations identifiées à l'article 3 constituent les unités de gestion du site et sont géographiquement délimitées sur les cartes figurant à l'annexe 1.1. »

16 L'article 15 de l'arrêté du 14 avril 2016 dispose :

« Art. 15. § 1. En application de l'article 47, § 2 de l'Ordonnance, le présent article fixe des interdictions générales en faveur du site Natura 2000 désigné par le présent arrêté.

§ 2. Sous réserve de dispositions spécifiques permettant une dispense ou une dérogation, il est interdit, pour les projets qui ne sont ni soumis à permis ni à autorisation au sens de l'article 47, § 2 de l'Ordonnance :

- 1° de prélever, déraciner, endommager ou détruire des espèces végétales indigènes, y compris les bryophytes, champignons et lichens ainsi que de détruire, dégrader ou modifier le tapis végétal ;
- 2° dans les bois et forêts soumis au régime forestier, d'abattre, enlever et évacuer des arbres morts ou à cavité sur pied ou couchés, sauf dans le cas d'un risque réel et urgent pour la sécurité ;
- 3° d'enlever des souches d'arbre d'espèces indigènes non invasives dans les habitats forestiers d'intérêt communautaire couverts par des objectifs de conservation ;
- 4° dans les habitats naturels d'intérêt communautaire, de planter des arbres ou arbustes d'essences non indigènes, hormis dans le cadre d'opérations de restauration des biens classés ou inscrits sur la liste de sauvegarde. La présente interdiction ne s'applique pas aux vieilles variétés de fruitiers, lesquelles peuvent être exotiques ;
- 5° de détruire les lisières naturelles, les alignements d'arbres et d'arracher des haies ;
- 6° de convertir de manière permanente des prairies avec des espèces hautement productives, sauf intervention ponctuelle dans le cadre de la restauration de la strate herbeuse ;
- 7° de jeter des graines ou de la nourriture attirant les animaux errants ou invasifs ;
- 8° d'empoisonner des étangs avec des espèces exotiques invasives ou les espèces de poissons fousseurs Carpe commune (*Cyprinus carpio*), Brème (*Abramis brama*), Gardon (*Rutilus rutilus*) et Carassin (*Carassius carassius*) et avec plus de cinquante kilos par hectare de poissons non fousseurs, sauf dans les étangs exclusivement dédiés à la pêche ;
- 9° de modifier le relief des sols dans les habitats naturels d'intérêt communautaire et d'intérêt régional ;
- 10° sauf avec des véhicules de services ou chargés de l'entretien, de rouler ou de stationner avec des engins motorisés dans les habitats naturels d'intérêt communautaire et d'intérêt régional, et ce, sans préjudice des parkings aménagés pour accueillir le public ;

- 11° de labourer le sol et de répandre des engrais chimiques ou des pesticides dans les habitats naturels d'intérêt communautaire et d'intérêt régional ;
- 12° de modifier intentionnellement le régime hydrique des eaux de surface ou souterraines ou de modifier de manière permanente la structure des fossés et des cours d'eau ;
- 13° de rejeter des produits chimiques et de disperser le contenu de fosses septiques ;
- 14° d'abandonner ou de déposer des déchets hors des endroits prévus à cet effet ;
- 15° de diffuser de la musique amplifiée engendrant un dépassement du seuil de bruit de 65db ;
- 16° de grimper aux arbres dans les bois et forêts soumis au régime forestier et les espaces verts publics.

§ 3. Le présent article ne s'applique pas aux travaux directement liés ou nécessaires à la gestion du site et à l'entretien du patrimoine. »

Le litige au principal et les questions préjudicielles

- 17 CFE, groupe industriel belge, est propriétaire, depuis l'année 1983, d'un terrain (parcelle F64 L 4) couvrant la majeure partie du Plateau de la Foresterie à Watermael-Boitsfort (Belgique).
- 18 Dans le cadre de la constitution du réseau Natura 2000, le gouvernement de la Région Bruxelles-Capitale (Belgique) avait établi, au cours de l'année 2003, une liste des sites proposés comme zone spéciale de conservation (ZSC) (*Moniteur belge* du 27 mars 2003, p. 14886).
- 19 Le 29 août 2003, CFE avait introduit un recours en annulation contre cette décision devant le Conseil d'État (Belgique). Par un arrêt du 14 mars 2011, constatant la perte d'intérêt de CFE à l'annulation puisque, entre-temps, la Commission s'était prononcée sur le même objet, le recours a été rejeté.
- 20 En effet, le 7 décembre 2004, la Commission avait adopté la décision 2004/813/CE, du 7 décembre 2004, arrêtant, en application de la directive 92/43/CEE du Conseil, la liste des sites d'importance communautaire (SIC) pour la région biogéographique atlantique (JO 2004, L 387, p. 1), par la suite abrogée. Actuellement, la décision en vigueur faisant du site en cause, à savoir la Forêt de Soignes, un SIC est la décision d'exécution (UE) 2016/2335 de la Commission, du 9 décembre 2016, arrêtant une dixième actualisation de la liste des sites d'importance communautaire pour la région biogéographique atlantique (JO 2016, L 353, p. 533).
- 21 Par requête du 21 février 2005, CFE avait introduit un recours en annulation contre cette décision devant le Tribunal de l'Union européenne. Par ordonnance du 19 septembre 2006, CFE/Commission (T-100/05, non publiée, EU:T:2006:260), le Tribunal a déclaré le recours comme étant irrecevable au motif que CFE n'était pas directement concernée par cette décision compte tenu de la marge d'appréciation laissée aux États membres sur les mesures envisagées sur les sites désignés « SIC ». Cette ordonnance est passée en force de chose jugée.
- 22 La juridiction de renvoi indique que, depuis le 27 mars 2015, le Royaume de Belgique fait l'objet d'une mise en demeure pour avoir manqué à l'obligation de désigner les SIC en tant que « ZSC » et d'établir des priorités pour leur conservation ainsi que pour avoir manqué à l'obligation d'arrêter les mesures de conservation nécessaires.

- 23 Le 9 juillet 2015, le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a approuvé en première lecture l'avant-projet d'arrêté de désignation du site Natura 2000 – BE 1000001 « La Forêt de Soignes avec lisières et domaines boisés avoisinants et la Vallée de la Woluwe – complexe Forêt de Soignes – Vallée de la Woluwe ». Une enquête publique relative à cet avant-projet d'arrêté a été réalisée du 24 septembre au 7 novembre 2015. Elle a donné lieu à 202 réclamations dont une émane de CFE.
- 24 Le 14 avril 2016, par l'acte attaqué, le gouvernement de la Région Bruxelles-Capitale a adopté l'arrêté de désignation du site Natura 2000 BE 1000001 « La Forêt de Soignes avec lisières et domaines boisés avoisinants et la Vallée de la Woluwe – complexe Forêt de Soignes-Vallée de la Woluwe », qui inclut la parcelle F64 L4 en cause.
- 25 Le 12 juillet 2016, CFE a saisi le Conseil d'État d'une requête en annulation de l'arrêté du 14 avril 2016.
- 26 CFE expose qu'une partie importante de cette parcelle a été utilisée, sur la période allant de l'année 1937 à l'année 1987, comme décharge illégale par la commune de Watermael-Boitsfort (Belgique), et qu'elle n'a eu connaissance de cette circonstance que le 9 octobre 2007. À cette date, en effet, l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement (IBGE) lui a adressé un avertissement selon lequel, aux termes d'une étude de caractérisation réalisée au cours de l'année 2006 par un bureau agréé, la pollution présente sur ce terrain présentait des risques pour la santé humaine, pour l'environnement, pour les écosystèmes et que les déchets présents avaient un impact sur les sols, les eaux de surface, les eaux souterraines et l'air. Cet avertissement invitait la requérante à présenter un projet d'assainissement du site.
- 27 Au soutien de son recours, celle-ci invoque, notamment, la violation de l'article 3 de la directive EIPP en ce que le gouvernement de la Région Bruxelles-Capitale aurait dû effectuer une évaluation environnementale étant donné que l'arrêté du 14 avril 2016 était susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou que ce gouvernement aurait dû, à tout le moins, déterminer si cet acte était susceptible d'avoir de telles incidences, ce qui n'a pas été réalisé.
- 28 En réponse, le gouvernement de la Région Bruxelles-Capitale considère, en substance, que ledit acte constitue une mesure directement liée ou nécessaire à la « gestion du site », au sens de l'article 6, paragraphe 3, de la directive « habitats », dispensé d'une évaluation environnementale en application de l'article 3, paragraphe 2, sous b), de la directive EIPP.
- 29 Ledit gouvernement précise encore, d'une part, que les interdictions prévues à l'article 15 de l'arrêté du 14 avril 2016 ne sont pas incompatibles avec un éventuel traitement de la pollution dont la parcelle en cause est affectée. En effet, les opérations d'assainissement des sols pollués seraient soumises à un permis d'environnement et, dès lors, les interdictions particulières édictées par l'acte attaqué ne les concerneraient pas, comme le confirme cet article 15. D'autre part, il serait également possible de déroger auxdites interdictions. Ainsi, ledit acte ne serait pas susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement.
- 30 Dans ces conditions, le Conseil d'État a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :
- « 1) L'arrêté par lequel un organe d'un État membre désigne une [ZSC], conformément à la directive ["habitats"], arrêté qui contient des objectifs de conservation et des mesures préventives générales de valeur réglementaire, constitue-t-il un plan ou un programme, au sens de la directive [EIPP] ?
- 2) Plus spécialement, un tel arrêté est-il visé à l'article 3, [paragraphe] 4, [de la directive EIPP] en tant que plan ou programme qui définit le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets pourra être autorisée à l'avenir, de sorte que les États membres doivent déterminer s'il est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement en se conformant au [paragraphe] 5 [de cet article] ?

- 3) L'article 3, [paragraphe] 2, [sous] b, de la directive [EIPP] doit-il être interprété en ce sens que ce même arrêté de désignation est soustrait à l'application de son article 3, [paragraphe] 4 ? »

Sur les questions préjudicielles

- 31 Il convient, d'emblée, de souligner que les questions posées par la juridiction de renvoi visent à la fois les paragraphes 2, 4 et 5 de l'article 3 de la directive EIPP.
- 32 Aux termes de l'article 3, paragraphe 5, première phrase, de la directive EIPP, les États membres déterminent si les plans ou les programmes visés aux paragraphes 3 et 4 sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement soit en procédant à un examen au cas par cas, soit en déterminant des types de plans et de programmes ou en combinant ces deux approches.
- 33 L'article 3, paragraphe 5, de cette directive renvoyant au paragraphe 4 de cet article 3, il convient de répondre aux questions posées par la juridiction de renvoi au regard de l'article 3, paragraphes 2 et 4, de ladite directive.
- 34 Par ses questions, qu'il convient d'examiner ensemble, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 3, paragraphes 2 et 4, de la directive EIPP doit être interprété en ce sens qu'un arrêté, tel que celui en cause au principal, par lequel un État membre désigne une ZSC et fixe des objectifs de conservation ainsi que certaines mesures de prévention, est au nombre des « plans et programmes » pour lesquels une évaluation des incidences environnementales est obligatoire.
- 35 À titre liminaire, il y a lieu de rappeler, d'une part, que, selon le considérant 4 de la directive EIPP, l'évaluation environnementale est un outil important d'intégration des considérations en matière d'environnement dans l'élaboration et l'adoption de certains plans et programmes. À cet égard, aux termes de son article 1^{er}, cette directive a pour objet d'assurer un niveau élevé de protection de l'environnement et de contribuer à l'intégration de considérations environnementales dans l'élaboration et l'adoption de plans et de programmes en vue de promouvoir un développement durable en prévoyant que, conformément à ladite directive, certains plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement soient soumis à une évaluation environnementale.
- 36 D'autre part, compte tenu de la finalité de la directive EIPP consistant à garantir un tel niveau élevé de protection de l'environnement, les dispositions qui délimitent son champ d'application, et notamment celles énonçant les définitions des actes envisagés par celle-ci, doivent être interprétées d'une manière large (arrêts du 7 juin 2018, *Inter-Environnement Bruxelles e.a.*, C-671/16, EU:C:2018:403, point 32 à 34 ainsi que jurisprudence citée, et, du même jour, *Thybaut e.a.*, C-160/17, EU:C:2018:401, points 38 à 40 ainsi que jurisprudence citée).
- 37 Il importe de relever, enfin, que le processus de désignation des ZSC a lieu en trois étapes énumérées à l'article 4 de la directive « habitats ». Premièrement, selon cet article 4, paragraphe 1, chaque État membre propose une liste de sites indiquant les types d'habitats naturels et les espèces indigènes qu'ils abritent et cette liste est transmise à la Commission. Deuxièmement, conformément au paragraphe 2 dudit article 4, la Commission établit, en accord avec chacun des États membres, un projet de liste des SIC, à partir des listes des États membres. Sur la base de ce projet de liste, la Commission arrête la liste des sites sélectionnés. Troisièmement, en application du paragraphe 4 du même article 4, une fois qu'un SIC a été retenu, l'État membre concerné désigne celui-ci comme ZSC le plus rapidement possible et dans un délai maximal de six ans en établissant les priorités en fonction de l'importance des sites pour le maintien ou le rétablissement, dans un état de conservation favorable, d'un type d'habitat naturel ou d'une espèce et pour la cohérence de Natura 2000.
- 38 C'est à la lumière des considérations qui précèdent qu'il convient de répondre aux questions posées.

- 39 Il y a tout d'abord lieu d'écarter les argumentations selon lesquelles les dispositions de l'article 3, paragraphe 2, sous b), de la directive EIPP et de l'article 6, paragraphe 3, première phrase, de la directive « habitats » excluraient en toute hypothèse une obligation d'évaluation des incidences sur l'environnement dans un cas tel que celui en cause au principal.
- 40 À cet égard, d'une part, dans leurs observations écrites, la Région de Bruxelles-Capitale et l'Irlande considèrent que, dans la mesure où l'arrêté du 14 avril 2016 définit des objectifs de conservation, celui-ci n'aurait que des effets bénéfiques et, par conséquent, ne nécessiterait pas d'évaluation environnementale de ses incidences.
- 41 Il importe, toutefois, de rappeler que, s'agissant de la directive 85/337, la Cour a déjà dit pour droit que la circonstance que des projets devraient entraîner des effets bénéfiques sur l'environnement n'est pas pertinente dans le cadre de l'appréciation de la nécessité de soumettre lesdits projets à une évaluation de leurs incidences environnementales (arrêt du 25 juillet 2008, *Ecologistas en Acción-CODA*, C-142/07, EU:C:2008:445, point 41).
- 42 D'autre part, selon le gouvernement de la Région Bruxelles-Capitale, le gouvernement tchèque et la Commission, l'évaluation stratégique des incidences sur l'environnement réalisée en application de la directive EIPP serait cantonnée, pour ce qui concerne les sites Natura 2000, à l'évaluation des plans et des projets qui sont également soumis à une évaluation des incidences sur le site au titre de la directive « habitats », ainsi qu'il découle de l'article 3, paragraphe 2, sous b), de la directive EIPP et de l'exception qui s'applique aux mesures de gestion du site prévue à l'article 6, paragraphe 3, de la directive « habitats ». Selon cette analyse, une évaluation environnementale ne serait jamais requise pour les mesures de gestion de ces sites.
- 43 En l'occurrence, le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a décidé que l'arrêté du 14 avril 2016 ne serait soumis ni à l'évaluation des incidences sur le site prévue à l'article 6, paragraphe 3, de la directive « habitats » ni à une évaluation environnementale au titre de l'article 3, paragraphe 2, sous b), de la directive EIPP.
- 44 S'agissant du renvoi aux articles 6 et 7 de la directive « habitats » contenu à l'article 3, paragraphe 2, sous b), de la directive EIPP, il convient de rappeler que, selon l'article 4, paragraphe 5, de la directive « habitats », les mesures de protection prévues à l'article 6, paragraphes 2 à 4, de cette directive s'imposent dès lors qu'un site, conformément à l'article 4, paragraphe 2, troisième alinéa, de ladite directive, est inscrit sur la liste des sites sélectionnés comme SIC arrêtée par la Commission (arrêt du 14 janvier 2016, *Grüne Liga Sachsen e.a.*, C-399/14, EU:C:2016:10, point 32 ainsi que jurisprudence citée).
- 45 En l'occurrence, il ressort de la décision de renvoi que tel était le cas de la parcelle appartenant à la requérante au principal.
- 46 Il s'ensuit que l'article 6, paragraphe 3, de la directive « habitats » est applicable dans une affaire telle que celle en cause au principal.
- 47 Aux termes de cette disposition, 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.
- 48 À cet égard, la Cour a déjà dit pour droit que l'existence d'un plan ou d'un projet non directement lié ou nécessaire à la gestion d'un site protégé dépend essentiellement de la nature de l'intervention en cause [voir, en ce sens, arrêt du 17 avril 2018, *Commission/Pologne (Forêt de Białowieża)* (C-441/17, EU:C:2018:255, point 125)].

- 49 Or, l'acte par lequel un État membre désigne un site comme étant une zone spéciale de conservation conformément à la directive « habitats » est, par nature, directement lié ou nécessaire à la gestion du site. En effet, l'article 4, paragraphe 4, de la directive « habitats » exige une telle désignation aux fins de sa mise en œuvre.
- 50 Dès lors, un acte, tel que l'arrêté du 14 avril 2016, est susceptible d'être dispensé d'une « évaluation appropriée », au sens de l'article 6, paragraphe 3, de la directive « habitats » et, par conséquent, d'une « évaluation environnementale », au sens de l'article 3, paragraphe 2, sous b), de la directive EIPP. Du reste, l'article 6, paragraphe 3, de la directive « habitats » prévoit que l'évaluation appropriée se fait, au sens de cette disposition, en référence « aux objectifs de conservation de ce site ». Or, l'acte définissant des objectifs ne saurait, en toute logique, être évalué à l'aune des mêmes objectifs.
- 51 Cela étant dit, la circonstance qu'un acte, tel que celui en cause au principal, ne doit pas être obligatoirement précédé d'une évaluation environnementale sur le fondement des dispositions combinées de l'article 6, paragraphe 3, de la directive « habitats » et de l'article 3, paragraphe 2, sous b), de la directive EIPP ne signifie pas qu'il est soustrait à toute obligation en la matière, dès lors qu'il n'est pas exclu qu'il puisse édicter des règles conduisant à l'assimiler à un plan ou à un programme, au sens de cette dernière directive, pour lesquels une évaluation des incidences environnementales est susceptible d'être obligatoire.
- 52 À cet égard, comme M^{me} l'avocate générale l'a relevé, aux points 64 et 65 de ses conclusions, la circonstance que, dans le contexte de la directive « habitats », le législateur de l'Union n'a pas jugé nécessaire d'adopter des dispositions sur l'évaluation environnementale et la participation du public pour ce qui concerne la gestion des sites Natura 2000 ne signifie pas pour autant qu'il a voulu exclure cette gestion lors de l'adoption ultérieure de règles générales d'évaluation environnementale. En effet, les évaluations effectuées au nom d'autres instruments de protection de l'environnement coexistent et complètent utilement les règles de la directive « habitats », s'agissant de l'évaluation d'éventuelles incidences sur l'environnement et de la participation du public.
- 53 S'agissant, en premier lieu, de l'assimilation de l'arrêté en cause au principal à un plan ou à un programme au sens de la directive EIPP, il convient de rappeler qu'il résulte de l'article 2, sous a), de la directive EIPP que constituent des plans ou des programmes ceux qui satisfont à deux conditions cumulatives, à savoir, d'une part, avoir été élaborés et/ou adoptés par une autorité au niveau national, régional ou local ou élaborés par une autorité en vue de leur adoption par le parlement ou par le gouvernement, au moyen d'une procédure législative, et, d'autre part, être exigés par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives.
- 54 La Cour a interprété cette disposition en ce sens que doivent être regardés comme étant « exigés », au sens et pour l'application de la directive EIPP, et, dès lors, soumis à l'évaluation de leurs incidences sur l'environnement dans les conditions fixées par cette directive, les plans et les programmes dont l'adoption est encadrée par des dispositions législatives ou réglementaires nationales, lesquelles déterminent les autorités compétentes pour les adopter ainsi que leur procédure d'élaboration (arrêts du 22 mars 2012, *Inter-Environnement Bruxelles e.a.*, C-567/10, EU:C:2012:159, point 31, ainsi que du 7 juin 2018, *Thybaut e.a.*, C-160/17, EU:C:2018:401, point 43).
- 55 En l'occurrence, l'arrêté du 14 avril 2016 a été élaboré et adopté par une autorité régionale, à savoir le gouvernement de la Région Bruxelles-Capitale, et est exigé par l'article 44 de l'ordonnance du 1^{er} mars 2012.
- 56 S'agissant, en second lieu, du point de savoir si un plan ou un programme doit être précédé d'une évaluation environnementale, il y a lieu de rappeler que les plans et les programmes répondant aux exigences prévues à l'article 2, sous a), de la directive EIPP sont susceptibles de faire l'objet d'une évaluation environnementale, à condition qu'ils constituent un de ceux visés à l'article 3 de la directive

EIPP. En effet, l'article 3, paragraphe 1, de la directive EIPP prévoit qu'une évaluation environnementale est effectuée pour les plans et les programmes visés aux paragraphes 2, 3 et 4 susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

- 57 Selon l'article 3, paragraphe 2, sous a), de la directive EIPP, une évaluation environnementale est effectuée pour tous les plans et les programmes qui sont élaborés pour les secteurs de l'agriculture, de la sylviculture, de la pêche, de l'énergie, de l'industrie, des transports, de la gestion des déchets, de la gestion de l'eau, des télécommunications, du tourisme, de l'aménagement du territoire urbain et rural ou de l'affectation des sols et qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets énumérés aux annexes I et II de la directive 2011/92 pourra être autorisée à l'avenir.
- 58 À cet égard, la Région de Bruxelles-Capitale, le gouvernement tchèque, ainsi que la Commission ont exprimé des doutes sur le point de savoir si un arrêté, tel que celui en cause au principal, par lequel, conformément à l'article 4 de la directive « habitats », un État membre désigne une ZSC et définit des objectifs de conservation et certaines mesures de prévention peut relever d'un de ces secteurs.
- 59 Comme M^{me} l'avocate générale l'a relevé au point 44 de ses conclusions, dans la mesure où, en vertu de l'article 3, paragraphe 4, de la directive EIPP, les États membres déterminent si des plans et des programmes autres que ceux visés au paragraphe 2, qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre d'autres projets pourra être autorisée à l'avenir, sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, il importe de déterminer si un acte, tel que celui en cause au principal, définit un tel cadre.
- 60 En effet, comme l'a relevé M^{me} l'avocate générale au point 69 de ses conclusions, l'obligation de procéder à une évaluation environnementale prévue à l'article 3, paragraphe 4, de la directive EIPP, de même que l'obligation d'évaluation prévue à l'article 3, paragraphe 2, sous a), de cette directive, dépend de la question de savoir si le plan ou le programme en cause définit le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets pourra être autorisée à l'avenir.
- 61 À cet égard, la Cour a dit pour droit que la notion de « plans et programmes » se rapporte à tout acte qui établit, en définissant des règles et des procédures, un ensemble significatif de critères et de modalités pour l'autorisation et la mise en œuvre d'un ou de plusieurs projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement [arrêts du 27 octobre 2016, *D'Oultremont e.a.*, C-290/15, EU:C:2016:816, point 49 ainsi que jurisprudence citée, et du 8 mai 2019, « *Verdi Ambiente e Società (VAS) - Aps Onlus* » e.a., C-305/18, EU:C:2019:384, point 50 ainsi que jurisprudence citée].
- 62 En l'occurrence, il ressort de la décision de renvoi que l'arrêté du 14 avril 2016 désigne une zone Natura 2000 et prévoit, en vue d'atteindre les objectifs de conservation et de protection qu'il définit, des mesures préventives ainsi que des interdictions générales et particulières. Pour ce faire, il traduit des choix et s'inscrit dans une hiérarchie de mesures destinées à la protection de l'environnement, notamment des plans de gestion qui seront adoptés.
- 63 À ce propos, la juridiction de renvoi relève que la désignation d'un site a des effets juridiques sur l'adoption de plans et sur l'examen d'une demande de permis affectant ce site, tant en matière de procédure que de critère de décision. Ainsi, selon cette juridiction, une telle désignation concourt à définir le cadre des actions qui seront en principe admises, encouragées ou interdites, et n'est donc pas étrangère à la notion de « plan et programme ».
- 64 Il ressort des arrêts du 7 juin 2018, *Inter-Environnement Bruxelles e.a.* (C-671/16, EU:C:2018:403, point 55), ainsi que *Thybaut e.a.* (C-160/17, EU:C:2018:401, point 55), qu'il importe d'attacher une valeur qualitative à la notion d'« ensemble significatif de critères et de modalités ».

- 65 Certes, ainsi que M^{me} l'avocate générale l'a relevé au point 91 de ses conclusions, l'arrêté du 14 avril 2016 contient, notamment à son article 15, un certain nombre d'interdictions. Il appartient toutefois à la juridiction de renvoi de vérifier si ces interdictions ne valent que pour des projets ne nécessitant pas d'autorisation.
- 66 Dans la situation où cette juridiction aboutirait à la conclusion que tel est le cas, les caractéristiques et les propriétés normatives d'un arrêté tel que celui du 14 avril 2016 ne définiraient pas un cadre dans lequel la mise en œuvre d'autres projets pourra être autorisée à l'avenir.
- 67 Ainsi, dans la mesure où un tel acte ne remplirait pas les conditions rappelées aux points 61 à 64 du présent arrêt, celui-ci ne constituerait pas un plan ou un programme devant faire l'objet d'une évaluation environnementale de ses incidences, au sens de l'article 3, paragraphe 2, et de l'article 3, paragraphe 4, de la directive EIPP.
- 68 Une telle considération ne contrevient pas aux enseignements issus de l'arrêt du 17 juin 2010, *Terre wallonne et Inter-Environnement Wallonie* (C-105/09 et C-110/09, EU:C:2010:355), dans lequel la Cour a jugé qu'un programme d'action adopté en vertu de l'article 5, paragraphe 1, de la directive « nitrates » est, en principe, un plan ou un programme nécessitant, en vertu de l'article 3, de la directive EIPP, une évaluation de ses incidences environnementales.
- 69 En effet, dans les circonstances ayant présidé au prononcé de cet arrêt, il résultait d'une analyse d'ensemble, d'une part, que le caractère spécifique des programmes d'action en cause consistait dans le fait qu'ils constituent une approche globale et cohérente, ayant le caractère d'une planification concrète et articulée. D'autre part, s'agissant du contenu desdits programmes d'action, il ressort, notamment de l'article 5 de la directive « nitrates », que lesdits programmes contenaient des mesures concrètes et obligatoires (voir, en ce sens, arrêt du 17 juin 2010, *Terre wallonne et Inter-Environnement Wallonie*, C-105/09 et C-110/09, EU:C:2010:355, points 47 ainsi que 48).
- 70 Par ailleurs, il convient de souligner que, ainsi que M^{me} l'avocate générale l'a relevé aux points 76 et 77 de ses conclusions, un acte, tel que l'arrêté du 14 avril 2016, s'insère généralement dans une hiérarchie de mesures qui le précède, de telle sorte qu'il n'est pas exclu qu'il constitue une modification d'un plan ou d'un programme, et, à ce titre également, doit être obligatoirement précédé d'une évaluation environnementale.
- 71 À cet égard, la Cour a itérativement jugé que la notion de « plans et programmes », inclut non seulement leur élaboration, mais également leur modification, visant ainsi à assurer que des prescriptions susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement fassent l'objet d'une évaluation environnementale [arrêt du 8 mai 2019, « *Verdi Ambiente e Società (VAS) - Aps Onlus* » e.a., C-305/18, EU:C:2019:384, point 52 ainsi que jurisprudence citée].
- 72 Pour autant, il importe d'éviter qu'un même plan soit assujéti à plusieurs évaluations environnementales couvrant toutes les exigences de cette directive (voir, en ce sens, arrêt du 10 septembre 2015, *Dimos Kropias Attikis*, C-473/14, EU:C:2015:582, point 55).
- 73 À cet effet, et à la condition que l'évaluation de leurs incidences ait été préalablement réalisée, est exclu de la notion de « plans et programmes » un acte s'insérant dans une hiérarchie d'actes qui ont eux-mêmes fait l'objet d'une évaluation de leurs incidences sur l'environnement, et dont il peut être raisonnablement considéré que les intérêts que cette directive vise à protéger ont été suffisamment pris en compte (voir, en ce sens, arrêt du 22 mars 2012, *Inter-Environnement Bruxelles e.a.*, C-567/10, EU:C:2012:159, point 42 ainsi que jurisprudence citée).
- 74 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il convient de répondre aux questions posées que l'article 3, paragraphes 2 et 4, de la directive EIPP 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 ZSC 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.

Sur les dépens

- ⁷⁵ La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

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

L'article 3, paragraphes 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 sur l'environnement, 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) 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.

Bonichot

Toader

Rosas

Bay Larsen

Safjan

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 12 juin 2019.

Le greffier
A. Calot Escobar

Le président de la I^{ère} chambre
J.-C. Bonichot