

Natura 2000

Chronique de jurisprudence de la Cour de justice et du Conseil d'État belge (2018-2024)

Pierre-Yves MELOTTE

Auditeur au Conseil d'État
Assistant à l'UCLouvain

Charles-Hubert BORN

Professeur à l'UCLouvain
Avocat au barreau du Brabant wallon

Introduction

1. La présente contribution propose une chronique de jurisprudence européenne et administrative relative au régime Natura 2000 tel qu'applicable en Région wallonne et en Région de Bruxelles-capitale. Il ne s'agit donc pas d'un commentaire détaillé de l'ensemble de la réglementation applicable¹. Sont recensés, en principe, uniquement les arrêts rendus par la Cour de justice de l'Union européenne et par le Conseil d'État, à l'exclusion des décisions judiciaires, pour la période du 1^{er} janvier 2018 au 1^{er} mai 2024. Toutefois, on se réfère ponctuellement à certains arrêts rendus antérieurement lorsque ceux-ci s'avèrent utiles à rappeler.

Le choix a été fait de ne pas reprendre les extraits de la jurisprudence qui paraphrasent les dispositions des directives « Oiseaux », « Habitats » et de la L.C.N. Nous avons par ailleurs tenté de rester au plus près des considérants des arrêts recensés, sans toutefois les citer *in extenso* entre guillemets, rendant la lecture fastidieuse. La rédaction s'apparente à celle des sommaires de décisions en doctrine.

2. Le régime applicable au réseau Natura 2000 figure principalement aux articles 3 à 10 de la directive « Habitats »². Seules certaines ont fait l'objet d'une interprétation jurisprudentielle.

¹ Pour une présentation récente du régime Natura 2000 dans les deux régions, voy. B. GORS, M. KAROLINSKI, F. DE MUYNCK (dir.), *Mémento de l'environnement*, Diegem, Kluwer, 2020, 1247 p., spéc. pp. 965 et s. (UE), 1006 et s. (Région bruxelloise) et 1103 et s. (Région wallonne).

² Directive 92/43/CEE du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, J.O.C.E., L 206, 22 juillet 1992, p. 7.

L'article 2, § 2, de la directive « Habitats » détermine l'objectif général de la directive, à savoir le maintien ou le rétablissement dans un état de conservation favorable des habitats et des espèces d'intérêt communautaire. Ce but contribue lui-même à atteindre l'objectif, plus général, de la directive qui est de garantir un niveau élevé de protection de l'environnement, s'agissant des sites protégés en vertu de cette directive³.

L'article 3, § 1^{er}, de la directive « Habitats » établit le Réseau Natura 2000 et fixe son objectif, à savoir « assurer le maintien ou, le cas échéant, le rétablissement, dans un état de conservation favorable, des types d'habitats naturels [figurant à l'annexe I] et des habitats d'espèces [figurant à l'annexe II] [...] dans leur aire de répartition naturelle ».

L'article 4 de la même directive instaure la procédure de sélection et de désignation des « zones spéciales de conservation » (ZSC), relatives aux types d'habitat naturel et aux espèces d'intérêt communautaire autres que les oiseaux, tandis que la sélection et la désignation des zones de protection spéciale (ZPS) relatives aux oiseaux restent régies par les articles 4.1 à 4.3 de la directive « Oiseaux »⁴.

Clé de voûte de la préservation et de la restauration du Réseau Natura 2000, l'article 6 fixe le régime de conservation applicable aux sites Natura 2000 (ZPS⁵ et ZSC). Il comporte une obligation « active » de prendre les mesures de conservation nécessaire (§ 1^{er}), une obligation « passive » de prendre les mesures appropriées pour éviter la détérioration des habitats et les perturbations des espèces (§ 2) et un mécanisme d'évaluation appropriée des incidences sur les sites Natura 2000 (§ 3), assorti de la possibilité d'accorder des dérogations sous certaines conditions, dont la compensation des atteintes autorisées (§ 4).

Pour la Cour de justice, l'article 6 répartit les mesures en trois catégories, à savoir les mesures de conservation, les mesures de prévention et les mesures de compensation, respectivement prévues aux paragraphes 1^{er}, 2 et 4 de cet article, lequel, *a contrario*, ne contient aucune référence à une quelconque « mesure d'atténuation »⁶.

La Cour a également indiqué que les dispositions de l'article 6 de la directive « Habitats » constituent un ensemble cohérent au regard des objectifs de conservation visés par cette directive. En effet, les paragraphes 2 et 3 de cet article tendent à assurer un même niveau de protection des habitats naturels et des

³ C.J.U.E., arrêt *Commission c. Irlande*, 29 juin 2023, C-444/21, pt 136; C.J.U.E., arrêt *Holohan e.a.*, 7 novembre 2018, C-461/17, pt 30; C.J.U.E., arrêt *Grace et Sweetman*, 25 juillet 2018, C-164/17, pt 29; C.J.U.E., arrêt *Commission c. Pologne (Forêt de Białowieża)*, 17 avril 2018, C-441/17, pt 106.

⁴ Directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages, J.O.U.E., L 20, 26 janvier 2010, p. 7.

⁵ Voy. art. 7 de la directive « Habitats ».

⁶ C.J.U.E., arrêt *People Over Wind et Sweetman*, 12 avril 2018, C-323/17, pt 25 et jurisprudence citée. Voy. aussi C.J.U.E., arrêt *WWF Italia Onlus*, 16 juillet 2020, C-411/19, pt 55.

habitats des espèces, tandis que le paragraphe 4 dudit article ne constitue qu'une disposition dérogatoire à la seconde phrase dudit paragraphe 3⁷.

3. Par contraste avec les statuts nationaux de réserve naturelle, le régime de protection des directives « Oiseaux » et « Habitats » n'interdit pas toute activité humaine à l'intérieur des sites Natura 2000. Ces directives ne font que conditionner l'autorisation d'une telle activité au respect des obligations qu'elles prévoient⁸.

D'ailleurs, la Cour de justice a déjà reconnu que le maintien de la biodiversité peut, dans certains cas et dans le respect de l'article 6, § 4, de la directive « Habitats », requérir le maintien, voire l'encouragement, d'activités humaines⁹.

4. Les dispositions de la directive « Habitats » relative au réseau Natura 2000 ont été transposées essentiellement :

- en droit wallon : aux articles 25 et suivants de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature (LCN) ;
- en droit bruxellois : aux articles 40 et suivants de l'ordonnance du 1^{er} mars 2012 relative à la conservation de la nature (ON).

Chapitre 1

Procédure de sélection et de désignation des sites Natura 2000

Section 1

Données biologiques

5. Pour établir un projet de liste des sites d'importance communautaire, la Commission doit disposer d'un *inventaire exhaustif* revêtant, au niveau national, un intérêt écologique pertinent au regard de l'objectif de conservation des habitats naturels, ainsi que de la faune et de la flore sauvages, visé par la directive « Habitats »¹⁰.

⁷ C.J.U.E., arrêt *Grace et Sweetman*, 25 juillet 2018, C-164/17, pt 30; C.J.U.E., arrêt *People Over Wind et Sweetman*, 12 avril 2018, C-323/17, pt 24.

⁸ C.J.U.E., arrêt *Commission c. Pologne (Forêt de Białowieża)*, 17 avril 2018 (fond), C-441/17, pt 154.

⁹ C.J.U.E., arrêt *Commission c. Pologne (Forêt de Białowieża)*, 17 avril 2018 (fond), C-441/17, pt 188, faisant référence à C.J.U.E., arrêt *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias e.a.*, 11 septembre 2012, C-43/10, pt 137.

¹⁰ C.J.U.E., arrêt *Commission c. Royaume-Uni*, 18 octobre 2018, C-669/16, pt 62 et jurisprudence citée.

Section 2

Critères de sélection

6. En vertu de l'article 4, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la directive « Habitats », chaque État membre est tenu de proposer à la Commission une liste de sites candidats au réseau Natura 2000 en se fondant sur les critères établis à l'annexe III de cette directive et sur des informations scientifiques pertinentes. Pour ce faire, précise le Conseil d'État, l'autorité dispose d'un pouvoir d'appréciation scientifique¹¹.

7. À propos de la directive « Oiseaux », selon une jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne, son article 4, § 1^{er}, impose en premier lieu aux États membres de classer en **zones** de protection spéciale les territoires répondant aux critères ornithologiques déterminés par cette disposition¹².

Cela signifie que les États membres sont tenus de classer en **zone** de protection spéciale tous les sites qui, en application des critères ornithologiques, apparaissent comme étant les plus appropriés au regard de la conservation des espèces en cause¹³.

En particulier, la marge d'appréciation dont jouissent les États membres lors du choix des territoires les plus appropriés pour le classement en **zone** de protection spéciale concerne non pas l'opportunité de classer en **zone** de protection spéciale les territoires qui apparaissent comme étant les plus appropriés selon des critères ornithologiques mais seulement la mise en œuvre de ces critères en vue de l'identification des territoires les plus appropriés à la conservation des espèces énumérées à l'annexe I de la directive « Oiseaux »¹⁴ (*Commission c. Bulgarie*, 14 janvier 2016, C-141/14, pt 29 et jurisprudence citée).

Enfin, concernant le classement partiel de certaines régions, le classement en zone de protection spéciale ne peut pas résulter d'un examen isolé de la valeur ornithologique de chacune des superficies en cause mais doit se faire sur la base d'une prise en compte des limites naturelles de l'écosystème concerné, sachant que les critères ornithologiques, sur lesquels doit reposer exclusivement le classement, doivent être scientifiquement fondés¹⁵.

¹¹ C.E., 4 août 2004, n° 134.2504, A.S.B.L. L'Érablière et consorts.

¹² C.J.U.E., arrêt *Commission c. Bulgarie*, 26 avril 2018, C-97/17, pt 60; C.J.U.E., arrêt *Commission c. Bulgarie*, 14 janvier 2016, C-141/14, pt 27.

¹³ C.J.U.E., arrêt *Commission c. Bulgarie*, 26 avril 2018, C-97/17, pt 61; C.J.U.E., arrêt *Commission c. Bulgarie*, 14 janvier 2016, C-141/14, pt 28.

¹⁴ C.J.U.E., arrêt *Commission c. Bulgarie*, 26 avril 2018, C-97/17, pt 64; C.J.U.E., arrêt *Commission c. Bulgarie*, 14 janvier 2016, C-141/14, pt 29.

¹⁵ C.J.U.E., arrêt *Commission c. Bulgarie*, 26 avril 2018, C-97/17, pt 62; C.J.U.E., arrêt *Commission c. Bulgarie*, 14 janvier 2016, C-141/14, pt 30.

Section 3

Procédure (sélection, contrôle Commission, désignation)

8. La procédure de désignation des sites en tant que zones spéciales de conservation est prévue par l'article 4 de la directive «Habitats». Celle-ci se déroule en quatre étapes¹⁶:

- première étape (art. 4, § 1^{er}): chaque État membre propose une liste de sites indiquant les types d'habitats naturels et les espèces indigènes qu'ils abritent (on les appelle «sites candidats au réseau Natura 2000») et la transmet à la Commission dans un délai de trois ans suivant la notification de la directive;
- deuxième étape (art. 4, § 2, al. 1^{er} et 2): en accord avec les États membres, la Commission établit un projet de liste des sites d'importance communautaire, à partir de la liste des États membres;
- troisième étape (art. 4, § 2, al. 3, et § 3): sur la base de ce projet, la Commission arrête la liste des sites sélectionnés dans un délai de trois ans suivant la notification de la directive;
- quatrième étape (art. 4, § 4): une fois qu'un site d'importance communautaire a été retenu par la Commission, l'État membre concerné désigne celui-ci 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 ou d'une espèce et pour la cohérence de Natura 2000 (on peut parler alors de «site désigné»).

9. En ce qui concerne la *troisième étape*, se référant à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne¹⁷, le Conseil d'État a eu l'occasion de rappeler que les zones figurant sur une liste des sites d'importance communautaire arrêtée par la Commission bénéficient, dès la notification de cette décision à l'État membre concerné, de la protection de cette directive, ce qui implique qu'il prenne toutes les mesures de protection prévues à l'article 6, §§ 2 à 4, de la directive «Habitats»¹⁸, mesures sur lesquelles nous reviendrons ci-dessous.

Pour être complet, il faut encore rappeler que le Conseil d'État a jugé que l'article 6, §§ 2 à 4, de la directive «Habitats» est directement applicable en Région wallonne (ce qui a été confirmé par la Cour de justice¹⁹) et qu'il lui

¹⁶ C.J.U.E., arrêt *Commission c. Bulgarie*, 20 juin 2024, C-85/22, pt 49; C.J.U.E., arrêt *Commission c. Allemagne*, 21 septembre 2023, C-116/22, pt 27; C.J.U.E., arrêt *Commission c. Irlande*, 29 juin 2023, C-444/21, pt 45.

¹⁷ C.J.U.E., arrêt *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolioakarnanias e.a. c. Ypourgos Perivallontos et Ypourgos Esoterikon*, 11 septembre 2012, C-43/10, pt 105.

¹⁸ C.E., 13 janvier 2021, n° 249.479, s.a. CFE (rectifié par C.E., 26 janvier 2021, n° 249.598, s.a. CFE).

¹⁹ C.J.C.E., arrêt *Waddenvereniging et Vogelbeschermingsvereniging*, 7 septembre 2004, C-127/02, pt 70.

incombe « pour respecter le devoir de coopération loyale consacré par l'article 10 (ex-article 5) du traité instituant la Communauté européenne [actuellement art. 4, § 3, TUE, ~~NDLR~~], de s'abstenir de tout acte susceptible de compromettre les objectifs de la directive et notamment de tout acte pouvant entraîner la détérioration d'un site figurant sur sa proposition de liste, mais aussi d'un site qui devrait y figurer »²⁰. Autrement dit, une protection est applicable, non seulement une fois que la *première étape* est passée mais aussi avant celle-ci, aux sites qui « devraient figurer » sur la liste nationale. S'il est possible de démontrer scientifiquement que, eu égard à *l'évolution du territoire et des écosystèmes, un nouveau site*  répondre aux critères de sélection, il bénéficie donc d'une protection et  doit être soumis à la Commission pour approbation et éventuellement désignation.

10. En ce qui concerne la *quatrième étape*, il est renvoyé ci-dessous à la procédure d'adoption de l'arrêté de désignation.

Section 4

Arrêté de désignation

Sous-section 1

Nature

11. L'article 26, § 1^{er}, alinéa 2, de la L.C.N. prévoit que les prescriptions visées aux points 5° (localisation/périmètre du site et des principaux habitats qu'il abrite)²¹, 6° (unités de gestion et leur localisation), 7° (liste des numéros de parcelles cadastrales du site), 8° (objectifs de conservation spécifique) et 9° (interdictions et mesures préventives spécifiques) de l'arrêté de désignation reçoivent une valeur réglementaire, et sont donc obligatoires pour tous²², y compris pour toute autorité statuant sur une demande d'autorisation individuelle. La loi ne dit rien de la valeur de ses autres prescriptions (notamment la liste des habitats et espèces d'intérêt communautaire et d'oiseaux que le site abrite et les moyens de gestion proposés).

Le Conseil d'État a confirmé la nature hybride de l'arrêté de désignation d'un site Natura 2000. Il doit être traité *en principe* comme un acte individuel puisqu'il s'agit d'un acte-condition dont l'adoption a pour effet de conditionner (ou déclencher) l'application durable d'une réglementation donnée, non pas à la généralité des citoyens mais à un certain nombre d'entre eux ou à certaines situations qui peuvent tous être identifiés dès l'entrée en vigueur de

²⁰ C.E., 18 janvier 2005, n° 139.465, A.S.B.L. *L'Érablière et Commune de Nassogne*; C.E., 4 août 2004, n° 134.204, A.S.B.L. *L'Érablière et consorts*; C.E., 1^{er} juin 2001, n° 96.097, A.S.B.L. *L'Érablière et consorts*.

²¹ La Cour de justice a rappelé que les cartes délimitant les ZPS « doivent nécessairement revêtir une forme contraignante incontestable » (C.J.C.E., arrêt *Commission c. Belgique*, 27 février 2003, C-415/01, pt 22).

²² Avis du Conseil d'État, *Doc., Parl. w.*, 2000-2001, n° 250/1, p. 115.

l'acte, à l'instar d'un arrêté de classement; *toutefois*, lorsque l'arrêté de désignation contient des objectifs de conservation spécifiques, il revêt partiellement un caractère réglementaire²³.

Dès lors, en ce qu'en certains de ces aspects, l'arrêté de désignation a une portée individuelle, il doit notamment faire l'objet d'une motivation formelle conformément aux articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs. Cette motivation doit être proportionnelle compte tenu de la nature hybride de l'acte²⁴.

Sous-section 2

Contenu

12. En droit wallon, le contenu des arrêtés de désignation est fixé par l'article 26, § 1^{er}, de la L.C.N.

Les objectifs de conservation à l'échelle de la Région wallonne et à l'échelle des sites Natura 2000 ne doivent toutefois pas obligatoirement figurer dans l'arrêté de désignation. L'article 26, § 1^{er}, de la L.C.N. ne le prévoit en tout cas pas²⁵.

De même, un arrêté de désignation peut contenir des objectifs de conservation spécifiques au site en question (art. 26, § 1^{er}, al. 1^{er}, 8^o, de la L.C.N.) mais il ne s'agit que d'une faculté et pas d'une obligation²⁶.

13. En outre, aucune disposition de la L.C.N. ne prévoit que des parcelles bâties devraient automatiquement être exclues du périmètre d'un site Natura 2000 lors de la désignation²⁷.

Sous-section 3

Procédure d'adoption

14. Le fait que la réglementation nationale d'un État membre accorde une protection aux sites d'importance communautaire n'est pas de nature à dispenser cet État de son obligation spécifique de désigner formellement lesdits sites en tant que zones spéciales de conservation²⁸. En effet, une telle désignation constitue une étape indispensable dans le cadre du régime de protection des habitats et espèces prévu par la directive « Habitats »²⁹.

²³ En droit bruxellois: C.E., 13 janvier 2021, n° 249.479, s.a. CFE (rectifié par C.E., 26 janvier 2021, n° 249.598, s.a. CFE). En droit wallon: C.E., 15 octobre 2020, n° 248.619, Michel.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ C.E., 15 octobre 2020, n° 248.619, Michel.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ C.E., 17 janvier 2021, n° 237.061, de Stexhe.

²⁸ C.J.U.E., 20 juin 2024, *Commission c. Bulgarie*, C-85/22, pt 53 et jurisprudence citée (dont C.J.U.E., arrêt *Commission c. Allemagne*, 21 septembre 2023, C-444/21, pt 33).

²⁹ C.J.U.E., arrêt *Commission c. Bulgarie*, 20 juin 2024, C-85/22, pt 54 et jurisprudence citée (dont C.J.U.E., arrêt *Commission c. Allemagne*, 21 septembre 2023, C-444/21, pt 34).

15. En soi, l'article 25 de la L.C.N. – qui transpose notamment l'article 4 de la directive « Habitats » – ne prévoit plus, depuis sa modification par le décret du 22 décembre 2010, de délai propre dans lequel les arrêtés de désignation des sites Natura 2000 doivent être adoptés. ~~D'autre part, aucune sanction n'est attachée au dépassement du délai de six ans prévu à l'article 4, § 4, de cette directive.~~ Il s'agit donc, dans l'ordre interne, d'un délai d'ordre (et non de rigueur), ce qui implique toutefois que l'arrêté de désignation soit adopté dans un délai raisonnable³⁰. La Cour de justice a cependant sanctionné plusieurs États membres, dont la Bulgarie, pour n'avoir pas désigné en tant que zones spéciales de conservation, le plus rapidement possible et dans le délai maximal de six ans visé à l'article 4, § 4, de la directive, une série de sites d'importance communautaire³¹.

16. Selon la Cour de justice, l'acte par lequel un État membre désigne un site comme étant une zone spéciale de conservation (en l'espèce, il s'agissait de l'arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 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” ») est, par nature, directement lié ou nécessaire à la gestion du site, de sorte qu'il ne doit pas être soumis à évaluation appropriée des incidences au sens de l'article 6, § 3, de la directive « Habitat »³². Un tel arrêté de désignation ne peut pas non plus être qualifié de « plan ou programme » au sens de la directive 2001/42/CE, de sorte qu'il n'est pas obligatoirement soumis à évaluation des incidences environnementales³³, ce que le Conseil d'État a confirmé dans un arrêt ultérieur³⁴.

17. Les projets d'arrêtés de désignation des sites Natura 2000 ne doivent pas non plus être soumis pour avis à la section de législation du Conseil d'État, dès lors qu'ils ne possèdent pas un caractère réglementaire au sens de l'article 3, § 1^{er}, L.C.C.E. Telle est en tout cas la solution retenue en droit wallon³⁵.

Sous-section 4

Révision ou abrogation

18. La seule allégation d'une dégradation environnementale d'un site d'importance communautaire ne saurait suffire, en soi, à déclencher une adaptation de la liste de ces sites. Il est essentiel que cette dégradation rende ledit site

³⁰ C.E., 15 octobre 2020, n° 248.619, Michel.

³¹ C.J.U.E., arrêt *Commission c. Bulgarie*, 20 juin 2024, C-85/22, pt 55 et jurisprudence citée.

³² Voy. ci-dessous pour de plus amples développements relatifs à cette évaluation appropriée des incidences sur les sites Natura 2000.

³³ C.J.U.E., arrêt *Compagnie d'entreprises CFE SA*, 12 juin 2019, C-43/18, pts 49-50 et 74.

³⁴ C.E., 13 janvier 2021, n° 249.479, s.a. CFE (rectifié par C.E., 26 janvier 2021, n° 249.598, s.a. CFE).

³⁵ C.E., 17 janvier 2021, n° 237.061, de Stexhe, citant les avis n°s 46.197/4 à 46.204/4 du 25 mars 2009 de la section législation du Conseil d'État, donnés sur huit projets d'arrêtés de désignation de sites Natura 2000.

irréremédiablement impropre à assurer la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages ou la constitution du réseau Natura 2000, de sorte que ce même site ne puisse définitivement plus contribuer à la réalisation des objectifs de la directive «Habitats». En effet, ainsi qu'il ressort de l'article 4, §§ 1^{er} et 2, de la même directive, c'est la poursuite de ces impératifs de conservation et de constitution de ce réseau qui a abouti à l'inscription d'un tel site sur cette liste³⁶.

Chapitre 2

Objectifs de conservation

19. Pour être considérés comme étant des «objectifs de conservation», au sens de la directive «Habitats», les objectifs fixés ne doivent pas être énoncés de façon générale mais doivent être spécifiques et précis³⁷.

Ils doivent par conséquent être établis au regard d'informations fondées sur un examen scientifique de la situation des espèces et de leurs habitats sur un site en cause³⁸.

Une approche quantitative et mesurable ne doit néanmoins pas être toujours privilégiée : si les objectifs de conservation doivent permettre de vérifier si les mesures de conservation fondées sur ces objectifs sont aptes à atteindre l'état de conservation souhaitée du site en cause, il n'en demeure pas moins que la nécessité de formuler des objectifs de manière quantitative et mesurable doit être examinée dans chaque cas concret et ne saurait être reconnue comme étant une obligation générale pour les États membres. En effet, l'approche quantitative et mesurable de la détermination des objectifs de conservation peut s'avérer mal adaptée à certains habitats complexes et à certaines zones de conservation à caractère dynamique, dont les éléments varient de manière considérable en fonction des facteurs externes de l'environnement ou interagissent de manière importante avec les autres habitats et zones de conservation³⁹.

20. Quant à la force contraignante des objectifs de conservation, il faut d'abord constater que les objectifs de conservation sont, par nature, destinés à être mis en œuvre par des mesures concrètes de conservation qui, elles, doivent être adoptées en tant qu'instruments juridiques ayant une force contraignante,

³⁶ C.E., 13 janvier 2021, n° 249.479, s.a. CFE (rectifié par C.E., 26 janvier 2021, n° 249.598, s.a. CFE), faisant référence à C.J.U.E., arrêt *Cascina Tre Pini*, 3 avril 2014, C-301/12, pt 30.

³⁷ C.J.U.E., arrêt *Commission c. Bulgarie*, 20 juin 2024, C-85/22, pt 80 ; C.J.U.E., arrêt *Commission c. Allemagne*, 21 septembre 2023, C-116/22, pts 107 et 114 et jurisprudence citée.

³⁸ C.J.U.E., arrêt *Commission c. Bulgarie*, 20 juin 2024, C-85/22, pt 81 ; C.J.U.E., arrêt *Commission c. Allemagne*, 21 septembre 2023, C-116/22, pt 115.

³⁹ C.J.U.E., arrêt *Commission c. Bulgarie*, 20 juin 2024, C-85/22, pts 82-83 ; C.J.U.E., arrêt *Commission c. Allemagne*, 21 septembre 2023, C-116/22, pts 116-117.

si nécessaire notamment à l'égard des tiers. En revanche, rien dans la directive « Habitats » ne permet de conclure qu'afin d'assurer l'efficacité des mesures de conservation, les objectifs sur lesquels ces mesures sont fondées doivent eux aussi être juridiquement contraignants à l'égard des tiers. Cela étant, il convient d'ajouter que l'absence d'un tel caractère contraignant ne fait aucunement obstacle à ce que ces objectifs puissent indirectement déployer des effets contraignants sur des tiers, notamment en ce qu'ils servent de critère d'appréciation, en vertu de l'article 6, § 3, de la directive « Habitats », pour évaluer les incidences qu'un plan ou un projet est susceptible d'avoir sur un site protégé, une telle évaluation pouvant en effet conduire à l'interdiction d'entreprendre un tel plan ou projet⁴⁰.

21. Si le libellé de l'article 4, § 4, de la directive « Habitats » ne mentionne pas expressément l'obligation de fixer des objectifs de conservation, cette disposition exige toutefois que les autorités compétentes de l'État membre concerné, lors de la désignation de la zone spéciale de conservation, établissent 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. Or, établir ces priorités implique que ces objectifs de conservation aient été préalablement fixés⁴¹. Il en résulte que la fixation des objectifs de conservation constitue une étape obligatoire et nécessaire entre la désignation des zones spéciales de conservation et la mise en œuvre de mesures de conservation (visées par l'article 6, § 1^{er}, de la directive « Habitats »)⁴².

L'établissement des objectifs de conservation ne saurait donc dépasser le délai de six ans dans lequel les sites retenus doivent être désignés, ce délai courant à partir de la notification des sites d'importance communautaires retenus par la Commission⁴³.

Il n'en demeure pas moins que, également dans le cas où lesdits objectifs sont définis postérieurement à l'adoption des mesures de conservation (ce qui ne devrait donc pas être la règle), il est nécessaire que ces mesures répondent à ces objectifs⁴⁴.

22. En Région wallonne, l'article 25bis de la L.C.N. charge le gouvernement de fixer, d'une part, 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 ; ces objectifs de conservation ont valeur indicative. D'autre part, cette même disposition charge le gouvernement de

⁴⁰ C.J.U.E., arrêt *Commission c. Allemagne*, 21 septembre 2023, C-116/22, pts 132-136.

⁴¹ C.J.U.E., arrêt *Commission c. Bulgarie*, 20 juin 2024, C-85/22, pt 79 ; C.J.U.E., arrêt *Commission c. Allemagne*, 21 septembre 2023, C-116/22, pt 105 et jurisprudence citée.

⁴² C.J.U.E., arrêt *Commission c. Irlande*, 29 juin 2023, C-444/21, pt 157 et jurisprudence citée.

⁴³ C.J.U.E., arrêt *Commission c. Allemagne*, 21 septembre 2023, C-116/22, pt 106. Voy. également C.J.U.E., arrêt *Commission c. Irlande*, 29 juin 2023, C-444/21, pt 65 et jurisprudence citée.

⁴⁴ C.J.U.E., arrêt *Commission c. Irlande*, 29 juin 2023, C-444/21, pt 160.

fixer des objectifs de conservation applicables à l'échelle des sites Natura 2000 ; ces objectifs de conservation ont valeur réglementaire.

Le gouvernement s'est exécuté en adoptant l'A.G.W. du 1^{er} décembre 2016 « fixant les objectifs de conservation pour le réseau Natura 2000 ».

Dans une affaire *A.S.B.L. Terre wallonne*, la question s'est posée de savoir si cet A.G.W. devait être considéré comme un « plan ou programme » soumis obligatoirement à évaluation des incidences environnementales en vertu de la directive 2001/42/CE.

Interrogée, à titre préjudiciel, sur cette question par le Conseil d'État⁴⁵, la Cour de justice a répondu par la négative⁴⁶. Le Conseil d'État a ensuite entériné cette solution⁴⁷.

En effet, pour la Cour, certes, cet A.G.W. est élaboré et adopté par une autorité régionale (le gouvernement de la Région wallonne) et il est exigé par l'article 25bis de la L.C.N.⁴⁸. Implicitement, il satisfait donc aux conditions de la définition de la notion de « plans et programmes » figurant à l'article 2, a), de la directive 2001/42/CE.

Cependant, la Cour considère que cet A.G.W. ne définit pas le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets pourra être autorisée à l'avenir au sens de l'article 3, § 2, a), et § 2, b) de cette directive, dès lors qu'il ne se rapporte pas à un acte qui établirait, 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'environnement⁴⁹.

Dans cette affaire *A.S.B.L. Terre wallonne*, la Cour de justice a également confirmé que l'A.G.W. du 1^{er} décembre 2016 ne devait pas non plus être soumis à évaluation appropriée des incidences sur un site Natura 2000 au sens de l'article 6, § 3, de la directive « Habitats », dès lors qu'il est directement lié à la gestion de l'ensemble des sites de la Région wallonne et dès lors qu'en outre, il ne concerne pas un site en particulier⁵⁰. Le Conseil d'État était allé précédemment dans le même sens⁵¹.

⁴⁵ C.E., 2 mai 2018, n° 241.368, *A.S.B.L. Terre wallonne*.

⁴⁶ C.J.U.E., arrêt *Terre wallonne* A.S.B.L., 12 juin 2019, C-321/18, pt 44.

⁴⁷ C.E., 12 novembre 2019, n° 246.053, *A.S.B.L. Terre wallonne*.

⁴⁸ C.J.U.E., arrêt *Terre wallonne* A.S.B.L., 12 juin 2019, C-321/18, pts 33-35.

⁴⁹ *Ibid.*, pts 41-43, faisant notamment référence à C.J.U.E., arrêt *D'Oultremont e.a.*, 27 octobre 2016, C-290/15, pt 49.

⁵⁰ C.J.U.E., arrêt *Terre wallonne* A.S.B.L., 12 juin 2019, C-321/18, pt 30.

⁵¹ C.E., 2 mai 2018, n° 241.368, *A.S.B.L. Terre wallonne*.

Chapitre 3

Régime de gestion active

23. L'article 6, § 1^{er}, de la directive « Habitats » est rédigé comme suit :

« Pour les zones spéciales de conservation, les États membres établissent les *mesures de conservation nécessaires* impliquant, le cas échéant, des plans de gestion appropriés spécifiques aux sites ou intégrés dans d'autres plans d'aménagement et les mesures réglementaires, administratives ou contractuelles appropriées, qui répondent aux exigences écologiques des types d'habitats naturels de l'annexe I et des espèces de l'annexe II présents sur les sites » (nous soulignons).

24. Les obligations qui incombent aux États membres en vertu de l'article 6 de la directive « Habitats », en ce compris l'obligation d'adopter des mesures de conservation nécessaires prévue par son paragraphe 1^{er}, doivent être mises en œuvre d'une manière effective et par des mesures complètes, claires et précises⁵².

Cela implique que les dispositions de la directive « Habitats » doivent être mises en œuvre avec une force contraignante incontestable, avec la spécificité, la précision et la clarté requises afin que soit satisfaite l'exigence de sécurité juridique⁵³.

L'adoption de mesures de conservation nécessaire est imposée par la directive, ce qui exclut toute marge d'appréciation à cet égard dans le chef des États membres et limite les éventuelles facultés réglementaires ou décisionnelles des autorités nationales aux moyens à mettre en œuvre et aux choix techniques à opérer dans le cadre desdites mesures⁵⁴.

25. Ces mesures de conservation visées à l'article 6, § 1^{er}, de la directive « Habitats » ne sauraient, en principe, se limiter aux mesures destinées à obvier aux atteintes et aux perturbations externes causées par l'homme. La Cour en exige davantage : ces mesures devraient aussi comprendre, si nécessaire, des mesures proactives positives pour le maintien ou le rétablissement de l'état de conservation du site⁵⁵.

Il en va de même à propos des mesures de conservation des espèces d'oiseaux, en vertu de l'article 4 de la directive « Oiseaux » : ces mesures doivent être

⁵² C.J.U.E., arrêt *Commission c. Allemagne*, 21 septembre 2023, C-116/22, pt 144 ; C.J.U.E., arrêt *Commission c. Irlande*, 29 juin 2023, C-444/21, pt 138.

⁵³ C.J.U.E., arrêt *Commission c. Bulgarie*, 20 juin 2024, C-85/22, pt 1137 ; C.J.U.E., arrêt *Commission c. Allemagne*, 21 septembre 2023, C-116/22, pt 32.

⁵⁴ C.J.U.E., arrêt *Commission c. Irlande*, 29 juin 2023, C-444/21, pt 163 et C.J.U.E., arrêt *Commission c. Grèce*, 17 décembre 2020, C-849/19, pt 79, ces deux arrêts faisant référence à C.J.C.E., arrêt *Commission c. Autriche*, 10 mai 2017, C-508/04, pt 76.

⁵⁵ C.J.U.E., arrêt *Commission c. Bulgarie*, 20 juin 2024, C-85/22, pt 136 ; C.J.U.E., arrêt *Commission c. Irlande*, 29 juin 2023, C-444/21, pt 150.

susceptibles d'assurer, notamment, la survie et la reproduction des espèces d'oiseaux mentionnées à l'annexe I de cette directive ainsi que la reproduction, la mue et l'hivernage des espèces migratrices non visées à cette annexe dont la venue est régulière. Elles ne peuvent se limiter à obvier aux atteintes aux perturbations externes causées par l'homme mais doivent aussi, selon la situation qui se présente, comporter des mesures positives visant à conserver et à améliorer l'état du site⁵⁶.

Chapitre 4

Régime préventif

26. L'article 6, § 2, de la directive « Habitats » prévoit que « les États membres prennent les mesures appropriées pour éviter, dans les zones spéciales de conservation, la détérioration des habitats naturels et des habitats d'espèces ainsi que les perturbations touchant les espèces pour lesquelles les zones ont été désignées, pour autant que ces perturbations soient susceptibles d'avoir un effet significatif eu égard aux objectifs de la présente directive » (nous soulignons).

27. Cette disposition met à la charge des États membres une obligation générale de prendre des mesures appropriées afin d'éviter, dans les zones spéciales de conservation, la détérioration des habitats et les perturbations significatives des espèces pour lesquelles ces zones ont été désignées⁵⁷.

Cette obligation générale correspond à l'objectif, poursuivi dans le cadre de la politique de l'Union dans le domaine de l'environnement, conformément à l'article 191, § 1^{er}, 1^{er} tiret, du TFUE visant la préservation, la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement, ainsi qu'au principe de la correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, énoncé à l'article 191, § 2, TFUE⁵⁸.

28. Si les paragraphes 2 et 3 de l'article 6 de la directive « Habitats » visent à assurer un même niveau de protection, ces dispositions ont un objet différent en ce que la première vise à mettre en œuvre des mesures de prévention alors que la seconde prévoit une procédure d'évaluation visant à garantir, à l'aide d'un contrôle préalable, qu'un plan ou un projet non directement lié ou nécessaire à la gestion du site concerné mais susceptible d'affecter ce dernier de manière significative, ne soit autorisé que pour autant qu'il ne nuira pas atteinte à l'intégrité de ce site⁵⁹.

⁵⁶ C.J.U.E., arrêt *Commission c. Pologne (Forêt de Białowieża)*, 17 avril 2018 (fond), C-441/17, pts 207-209, faisant référence à C.J.C.E., arrêt *Commission c. Irlande*, 13 décembre 2007, C-418/04, pts 153-154.

⁵⁷ C.J.U.E., arrêt *Commission c. Espagne*, 24 juin 2021, C-559/19, pt 153; C.J.U.E., arrêt *WWF Italia Onlus e.a.*, 16 juillet 2020, C-411/19, pt 32.

⁵⁸ C.J.U.E., arrêt *Commission c. Espagne*, 24 juin 2021, C-559/19, pt 154.

⁵⁹ C.J.U.E., arrêt *Coöperatie Mobilisation for the Environment UA e.a.*, 7 novembre 2018, C-293/17 et arrêt *Stichting Werkgroep Behoud de Peel*, C-294/17, 7 novembre 2018, pt 87 et jurisprudence citée.

29. Tout comme pour les mesures de conservation nécessaires requises par l'article 6, § 1^{er}, de la directive « Habitats », la Cour juge que les mesures appropriées visées à son paragraphe 2, sous peine d'être privées de tout effet utile, exigent non seulement l'adoption des mesures de conservation nécessaires au maintien d'un état de conservation favorable des habitats et des espèces protégés au sein du site concerné mais également, et surtout, leur mise en œuvre effective⁶⁰.

30. Une activité n'est conforme à l'article 6, § 2, de la directive « Habitats » que s'il est garanti qu'elle n'engendre aucune perturbation susceptible d'affecter de manière significative les objectifs de ladite directive, en particulier les objectifs de conservation de celle-ci⁶¹.

31. Pour la mise en œuvre de l'article 6, § 2, de la directive « Habitats », il peut être nécessaire de prendre tant des mesures destinées à obvier aux atteintes et aux perturbations externes causées par l'homme que des mesures visant à enrayer des évolutions naturelles susceptibles de détériorer l'état de conservation des espèces et des habitats naturels dans les zones spéciales de conservation⁶². Cette exigence paraît impliquer des obligations positives d'entretien des milieux naturels, par exemple contre la recolonisation forestière des milieux ouverts.

Chapitre 5

Régime d'évaluation appropriée des incidences « Natura 2000 »

Section 1

Régime d'évaluation appropriée proprement dit (art. 6, § 3, directive « Habitats »)

Sous-section 1

Principes

32. L'évaluation appropriée des incidences sur les sites Natura 2000, pierre angulaire du régime de protection du Réseau Natura 2000, a donné lieu à beaucoup de développements jurisprudentiels.

⁶⁰ C.J.U.E., arrêt *Commission c. Pologne*, 2 mars 2023, C-432/21, pt 107, faisant référence à C.J.U.E., arrêt *Commission c. Pologne (Forêt de Białowieża)*, 17 avril 2018, C-441/17, pt 213.

⁶¹ C.J.U.E., arrêt *Commission c. Slovaquie*, 22 juin 2022, C-661/20, pt 98, faisant référence à C.J.U.E., arrêt *Commission c. Espagne*, 24 novembre 2011, C-404/09, pt 126.

⁶² C.J.U.E., arrêt *Commission c. Irlande*, 29 juin 2023, C-444/21, pt 149, faisant référence à C.J.C.E., arrêt *Commission c. Royaume-Uni*, 20 octobre 2005, C-6/04, pt 34.

Elle est organisée par l'article 6, § 3, de la directive « Habitats », lequel est rédigé comme suit :

« Tout plan ou projet non directement lié ou nécessaire à la gestion du site mais susceptible d'affecter ce site de manière significative, individuellement ou en conjonction 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 » (nous soulignons).

33. L'article 6, § 3, de la directive « Habitats » distingue deux phases dans la procédure d'évaluation. La première, visée à la première phrase de ladite disposition, exige des États membres qu'ils effectuent une évaluation appropriée des incidences d'un plan ou d'un projet sur un site protégé lorsqu'il existe une probabilité que ce plan ou ce projet l'affecte de manière significative. La seconde, visée à sa seconde phrase, intervient à la suite de cette évaluation appropriée et soumet l'autorisation d'un tel plan ou projet à la condition que celui-ci ne porte pas atteinte à l'intégrité du site concerné, sous réserve des dispositions de l'article 6, § 4, de la même directive⁶³.

34. Si les paragraphes 2 et 3 de l'article 6 de la directive « Habitats » visent à assurer un même niveau de protection, ces dispositions ont un objet différent en ce que la première vise à mettre en œuvre des mesures de prévention alors que la seconde prévoit une procédure d'évaluation appropriée des incidences sur les sites Natura 2000⁶⁴.

35. L'évaluation appropriée doit être effectuée non seulement dès qu'il est certain qu'un plan ou qu'un projet est susceptible d'affecter de manière significative un site Natura 2000 mais également quand un doute scientifique raisonnable subsiste quant à ce.

36. En effet, un plan ou projet doit être soumis à une telle évaluation lorsqu'il existe une probabilité ou un risque qu'il affecte le site concerné d'une manière significative, condition qui, compte tenu du principe de précaution, doit être regardée comme étant satisfaite lorsque l'existence d'une probabilité ou d'un

⁶³ C.J.U.E., arrêt *Eco Advocacy CLG*, 15 juin 2023, C-721/21, pts 35-36; C.J.U.E., arrêt *Friends of the Irish Environment Ltd.*, 9 septembre 2020, C-254/19, pt 27; C.J.U.E., arrêt *Inter-Environnement Wallonie e.a.*, 29 juillet 2019, C-411/17, pts 118-119; C.J.U.E., arrêt *Holohan e.a.*, 7 novembre 2018, C-461/17, pt 31; C.J.U.E., arrêt *Grace et Sweetman*, 25 juillet 2018, C-164/17, pt 32; C.J.U.E., arrêt *Commission c. Pologne (Forêt de Białowieża)*, 17 avril 2018 (fond), C-441/17, pts 110, 111 et 115; C.J.U.E., arrêt *People Over Wind et Sweetman*, 12 avril 2018, C-323/17, pt 29; C.E., 6 juin 2023, n° 256.692, A.S.B.L. Maison wallonne de la pêche et consorts.

⁶⁴ C.J.U.E., arrêt *Coöperatie Mobilisation for the Environment UA e.a.*, 7 novembre 2018, C-293/17 et arrêt *Stichting Werkgroep Behoud de Peel*, 7 novembre 2018, C-294/17, pt 87.

risque d'effets préjudiciables significatifs sur ce site ne peut être exclue sur la base des meilleures connaissances scientifiques en la matière, **compte tenu**, notamment, des caractéristiques ainsi que des conditions environnementales spécifiques dudit site⁶⁵.

36. On voit l'importance des *objectifs de conservation* : en effet, **compte tenu du** principe de précaution, lorsqu'un plan ou un projet non directement lié ou nécessaire à la gestion d'un site risque de *compromettre* les objectifs de conservation de celui-ci, il doit être considéré comme étant susceptible d'affecter ce site de manière significative⁶⁶. La Cour utilise également le terme « affecter » les objectifs de conservation de ce site au lieu de « compromettre »⁶⁷.

Autrement dit, l'exigence d'une évaluation appropriée des incidences est subordonnée à la condition qu'il y ait une probabilité ou un risque qu'il affecte le site concerné de manière significative. Compte tenu, en particulier, du principe de précaution, il est considéré qu'un tel risque existe dès lors qu'il ne peut être exclu, sur la base des meilleures connaissances scientifiques en la matière, que le plan ou le projet puisse affecter les objectifs de conservation de ce site⁶⁸.

37. L'article 6, § 3, de la directive « Habitats » interdit d'édicter des règles qui feraient *échapper*, de *manière générale*, certains types de plans ou de projet à l'obligation d'une évaluation de leurs incidences sur le site Natura 2000 concerné. En effet, une telle dispense générale serait de nature à compromettre l'intégrité de ce site⁶⁹.

La possibilité de prévoir des dispenses d'évaluation lorsque certains critères ou seuils ne sont pas atteints n'est toutefois pas totalement exclue, pour autant que ces critères ou seuils ne soient pas impropres à garantir que les plans ou projets concernés ne sont pas susceptibles d'affecter les sites protégés de manière significative⁷⁰.

38. C'est à la *date d'adoption* d'une décision sur l'autorisation éventuelle à accorder au plan ou au projet en cause, au vu de l'évaluation qui en a été effec-

⁶⁵ C.J.U.E., arrêt « *Latvijas valsts meži* » AS, 7 décembre 2023, C-434/22, pt 53; C.J.U.E., arrêt *Eco Advocacy* CLG, 15 juin 2023, C-721/21, pt 37; C.J.U.E., arrêt *Dansk Akvakultur*, 10 novembre 2022, C-278/21, pts 49-50; C.J.U.E., arrêt *Friends of the Irish Environment Ltd.*, 9 septembre 2020, C-254/19, pt 51; C.J.U.E., arrêt *People Over Wind et Sweetman*, 12 avril 2018, C-323/17, pt 34.

⁶⁶ C.J.U.E., arrêt *Commission c. Slovaquie*, 22 juin 2022, C-661/20, faisant référence à C.J.U.E., arrêt *Commission c. Pologne (Forêt de Białowieża)*, 17 avril 2018, C-441/17, pt 112.

⁶⁷ C.J.U.E., arrêt *Inter-Environnement Wallonie A.S.B.L. e.a.*, 29 juillet 2019, C-411/17, pt 134.

⁶⁸ *Ibid.*; C.J.U.E., arrêt *Commission c. Pologne (Forêt de Białowieża)*, 17 avril 2018, C-441/17, pts 111 et 112.

⁶⁹ C.J.U.E., arrêt « *Latvijas valsts meži* » AS, 7 décembre 2023, C-434/22, pts 57-58; C.J.U.E., arrêt *Commission c. Slovaquie*, 22 juin 2022, C-661/20, pt 69; C.J.U.E., arrêt *Coöperatie Mobilisation for the Environment UA e.a.*, 7 novembre 2018, C-293/17 et arrêt *Stichting Werkgroep Behoud de Peel*, 7 novembre 2018, C-294/17, pt 114.

⁷⁰ C.J.U.E., arrêt *Coöperatie Mobilisation for the Environment UA e.a.*, 7 novembre 2018, C-293/17 et arrêt *Stichting Werkgroep Behoud de Peel*, 7 novembre 2018, C-294/17, pts 114-120.

tuée, qu'il ne doit subsister aucun doute scientifique raisonnable concernant l'absence de probabilité ou de risque d'effets préjudiciables significatifs de ce plan ou de ce projet sur le site concerné⁷¹.

39. On insistera donc sur le caractère préalable de l'évaluation appropriée des incidences : celle-ci doit, en règle, précéder la mise en œuvre du plan ou du projet⁷² et, *a fortiori*, être réalisée avant qu'il ne soit poursuivi ou achevé⁷³.

En effet, d'une part, une évaluation *a posteriori* ne permettrait pas d'éviter des atteintes à l'état de conservation du site. D'autre part, il serait souvent difficile d'évaluer l'ampleur de ces incidences en l'absence d'un inventaire préalable de l'état initial du site⁷⁴.

40. Un important tempérament a été récemment apporté à cette obligation d'antériorité de l'évaluation appropriée des incidences dans le cas où un risque actuel ou imminent impose l'accomplissement sans délai de mesures nécessaires à la protection du site. Dans une telle hypothèse, on pourrait se dispenser d'une telle évaluation.

En effet, l'accomplissement préalable de la procédure d'évaluation des incidences de ces mesures sur le site pourrait ne pas servir l'objectif de cette procédure, à savoir la préservation du site, mais risquerait, au contraire, d'être préjudiciable à celle-ci.

Tel pourrait être le cas, par exemple, de mesures d'urgence pour la protection et la lutte contre les incendies de forêt⁷⁵.

41. Que se passerait-il si, en violation de l'article 6, § 3, de la directive « Habitats », une activité était malgré tout exercée sans évaluation appropriée ou au terme d'une évaluation non conforme aux exigences de cette disposition ?

L'autorité compétente devrait alors effectuer un examen *a posteriori* des incidences de ce projet sur le site concerné, sur la base de l'article 6, § 2, cette fois, si cet examen constituait la seule mesure appropriée pour éviter que cette exécution n'entraîne une détérioration ou des perturbations susceptibles d'avoir un effet significatif eu égard aux objectifs de ladite directive⁷⁶.

Cette « correction » n'est pas la seule solution envisageable. En effet, il est aussi possible, pour se conformer aux exigences applicables, que l'autorité compé-

⁷¹ C.J.U.E., arrêt *Dansk Akvakultur*, 10 novembre 2022, C-278/21, pt 53 ; C.J.U.E., arrêt *Grace et Sweetman*, 25 juillet 2018, C-164/17, pt 41 ; C.J.U.E., arrêt *Commission c. Pologne (Forêt de Białowieża)*, 17 avril 2018, C-441/17, pt 120.

⁷² C.J.U.E., arrêt « *Latvijas valsts meži* » AS, 7 décembre 2023, C-434/22, pt 63 et jurisprudence citée (dont C.J.C.E., arrêt *Waddenvereniging et Vogelbeschermingsvereniging*, 7 septembre 2004, C-127/02, pt 34) ; C.J.U.E., arrêt *Commission c. Pologne (Forêt de Białowieża)*, 17 avril 2018 (fond), C-441/17, pt 148.

⁷³ C.J.U.E., arrêt « *Latvijas valsts meži* » AS, 7 décembre 2023, C-434/22, pt 65.

⁷⁴ *Ibid.*, pt 64.

⁷⁵ *Ibid.*, pts 69-71.

⁷⁶ C.J.U.E., arrêt *Dansk Akvakultur*, 10 novembre 2022, C-278/21, pt 40, faisant référence à C.J.U.E., arrêt *Grüne Liga Sachsen e.a.*, 14 janvier 2016, C-399/14, pt 46.

tente procède au retrait ou à la suspension de l'autorisation déjà accordée, pour autant que ces mesures interviennent dans un délai raisonnable et qu'il soit tenu compte de la mesure dans laquelle l'intéressé a éventuellement pu se fier à la légalité de cette autorisation. On peut aussi envisager que l'autorité procède, dans certains cas exceptionnels prévus par les règles de droit interne applicables, à une régularisation, laquelle doit alors non seulement être conforme à ces exigences mais également intervenir dans des conditions excluant tout risque de contournement ou de non-application des règles du droit de l'Union⁷⁷.

Par ailleurs, dans l'hypothèse où il est prévu, soit dans un acte de portée générale, soit dans un acte de portée individuelle, que la poursuite d'une activité déjà autorisée doit faire l'objet d'une nouvelle autorisation, l'autorité compétente est tenue de subordonner celle-ci à une nouvelle évaluation conforme aux exigences de l'article 6, § 3, lorsqu'il apparaît que ladite activité n'a pas encore fait l'objet d'une telle évaluation conforme, auquel cas cette autorité devra tirer toutes les conséquences de fait et de droit **appelle** cette nouvelle évaluation dans le cadre de la décision qu'elle est **appelle** à adopter sur la nouvelle autorisation éventuelle à accorder⁷⁸.

42. L'évaluation appropriée ne s'arrête pas aux frontières du site Natura 2000 : le fait qu'un projet dont l'évaluation environnementale est contestée se situe non pas dans les zones Natura 2000 concernées mais à l'extérieur de celles-ci n'exclut nullement l'applicabilité des exigences énoncées à l'article 6, § 3, de la directive « Habitats »⁷⁹.

43. Les termes « individuellement ou en conjugaison avec d'autres plans et projets » figurant à l'article 6, § 3, de la directive « Habitats » ne doivent pas être négligés. Comme la Cour l'a rappelé, ainsi qu'il résulte des termes mêmes de cette disposition, l'obligation d'évaluation appropriée ne s'applique pas uniquement dans le cas où un plan ou un projet, considéré individuellement, est susceptible d'affecter significativement un site. En effet, elle trouve également à s'appliquer dans le cas où c'est la conjugaison dudit plan ou dudit projet avec d'autres plans ou projets qui est susceptible d'affecter de manière significative le site concerné⁸⁰.

44. Lorsqu'une activité est prévue en tant que mesure de conservation du site en application de l'article 6, § 1^{er}, de la directive « Habitats », elle doit être considérée comme « directement liée ou nécessaire à la gestion du site » et, à cet

⁷⁷ C.J.U.E., arrêt *Dansk Akvakultur*, 10 novembre 2022, C-278/21, pts 41 et 42, faisant référence à C.J.U.E., arrêt *Commission c. Irlande*, 12 novembre 2019, C-261/18, pts 75-77 et 92.

⁷⁸ C.J.U.E., arrêt *Dansk Akvakultur*, 10 novembre 2022, C-278/21, pt 43.

⁷⁹ C.J.U.E., arrêt *Friends of the Irish Environment Ltd.*, 9 septembre 2020, C-254/19, pt 26, faisant référence à C.J.U.E., arrêt *Commission c. Allemagne*, 26 avril 2017, C-142/16, pt 29. Voy. aussi C.J.U.E., arrêt *Inter-Environnement Wallonie A.S.B.L. e.a.*, 29 juillet 2019, C-411/17, pt 136.

⁸⁰ C.J.U.E., arrêt *Dansk Akvakultur*, 10 novembre 2022, C-278/21, pt 30.

égard, elle est dispensée d'évaluation appropriée des incidences au titre du § 3 de la même disposition⁸¹.

45. Pour déterminer s'il est nécessaire de soumettre un plan ou un projet à une évaluation appropriée des incidences et, dans l'affirmative, pour effectuer celle-ci, il faut prendre en compte les évaluations qui ont été réalisées antérieurement si celles-ci sont pertinentes et si les constatations, les appréciations et les conclusions qu'elles contiennent présentent, elles aussi, un caractère complet, précis et définitif. Cela suppose que les données scientifiques et environnementales n'aient pas évolué depuis leur réalisation, d'une part, et qu'il n'existe pas d'autres plans ou projets qui devraient être pris en considération, mais qui ne l'auraient pas été, pas complètement été ou pas correctement été, d'autre part⁸².

46. a. Il convient de bien distinguer, d'une part, les mesures de protection intégrées dans un projet et qui visent à *éviter* ou à *réduire* les éventuels effets préjudiciables directement causés par ce projet afin de s'assurer qu'il ne porte pas atteinte à l'intégrité du site Natura 2000 (ces *mesures d'évitement* ou d'*atténuation* relèvent de l'article 6, § 3, de la directive « Habitats »), et, d'autre part, les mesures qui visent à *compenser* les effets négatifs du projet sur le site (ces *mesures de compensation* relèvent de l'article 6, § 4, de la directive). Ces *mesures de compensation* ne peuvent *en principe* pas être prises en compte dans le cadre de l'évaluation appropriée des incidences⁸³.

L'effet utile des mesures de protection prévues à l'article 6 de la directive « Habitats » vise à éviter que, par des mesures dites « d'atténuation », qui correspondent en réalité à des mesures compensatoires, l'autorité nationale compétente contourne les procédures spécifiques énoncées à cet article en autorisant, au titre du paragraphe 3 de celui-ci, des projets qui portent atteinte à l'intégrité du site concerné⁸⁴.

b. *Par exception*, ce n'est que lorsqu'il existe une certitude suffisante qu'une mesure contribuera efficacement à éviter une atteinte garantissant une absence de tout doute raisonnable quant au fait que le projet ne porterait pas atteinte à l'intégrité de la zone, qu'une telle mesure pourrait être prise en considération dans l'évaluation appropriée⁸⁵.

⁸¹ C.J.U.E., arrêt « *Latvijas valsts meži* » AS, 7 décembre 2023, C-434/22, pts 67-68.

⁸² C.J.U.E., arrêt *Dansk Akvakultur*, 10 novembre 2022, C-278/21, pt 52, faisant référence à C.J.U.E., arrêt *Friends of the Irish Environment Ltd*, 9 septembre 2020, C-254/19, pts 54-56.

⁸³ C.J.U.E., arrêt *Grace et Sweetman*, 25 juillet 2018, C-164/17, pt 47 et jurisprudence citée (dont C.J.U.E., arrêt *Briels e.a.*, 15 mai 2014, C-521/12, pts 28-29; C.J.U.E., arrêt *Orleans e.a.*, 21 juillet 2016, C-387/15 et 388/15, pt 48). Voy. aussi C.J.U.E., arrêt *Coöperatie Mobilisation for the Environment UA e.a.*, 7 novembre 2018, C-293/17 et arrêt *Stichting Werkgroep Behoud de Peel*, 7 novembre 2018, C-294/17, pt 125.

⁸⁴ C.J.U.E., arrêt *Grace et Sweetman*, 25 juillet 2018, C-164/17, pt 26, faisant référence à C.J.U.E., arrêt *Orleans e.a.*, 21 juillet 2016, C-387/15 et 388/15, pt 58.

⁸⁵ C.J.U.E., arrêt *Grace et Sweetman*, 25 juillet 2018, C-164/17, pt 51, faisant référence à C.J.U.E., arrêt *Commission c. Allemagne*, 26 avril 2017, C-142/16, pt 38. Voy. aussi C.J.U.E., arrêt *Coöperatie Mobili-*

Cela n'est toutefois pas chose aisée car, en règle générale, les éventuels effets positifs du développement futur d'un nouvel habitat, qui vise à compenser la perte de surface et de qualité de ce même type d'habitat sur une zone protégée, ne sont que difficilement prévisibles ou ne sont visibles que plus tard⁸⁶.

c. Dans un cas d'espèce où il était prévu de gérer l'habitat naturel du busard Saint-Martin de manière « dynamique », en ce sens que les surfaces appropriées à cet habitat varieraient géographiquement au fil du temps, en fonction de cette gestion⁸⁷, les considérations qui précèdent ont permis à la Cour de Justice de répondre que, lorsqu'un projet est destiné à être réalisé sur un site Natura 2000, dont la surface propre à pourvoir aux besoins d'une espèce protégée fluctue au fil du temps, et qu'un tel projet aura pour effet que, temporairement ou définitivement, certaines parties de ce site ne seront plus de nature à offrir un habitat approprié à l'espèce en question, la circonstance que ce projet comprenne des mesures visant à garantir, après que l'évaluation appropriée des incidences dudit projet aura été réalisée et pendant la durée dudit projet, que la partie dudit site concrètement susceptible d'offrir un habitat approprié ne soit pas réduite, voire puisse être augmentée, ne peut pas être prise en compte aux fins de l'évaluation devant être effectuée en vertu de l'article 6, § 3, et visant à s'assurer que le projet en cause ne portera pas atteinte à l'intégrité du site concerné, mais relève, le cas échéant, de l'article 6, § 4⁸⁸.

d. Toujours à propos des mesures d'évitement et d'atténuation, la question a été posée à la Cour de justice de savoir si des mesures visant à *éviter* ou à *réduire* les effets préjudiciables d'un plan ou d'un projet sur le site concerné peuvent être prises en considération au stade de la *pré-évaluation*, afin de déterminer s'il est nécessaire de procéder à une évaluation appropriée des incidences de ce plan ou de ce projet sur ce site⁸⁹.

La Cour a répondu par la négative⁹⁰, après avoir relevé que la circonstance que des mesures d'évitement ou d'atténuation soient prises en considération, lors de l'appréciation de la nécessité de réaliser une évaluation appropriée, présup-

sation for the Environment UA e.a., 7 novembre 2018, C-293/17 et arrêt *Stichting Werkgroep Behoud de Peel*, 7 novembre 2018, C-294/17, pt 126.

⁸⁶ C.J.U.E., arrêt *Grace et Sweetman*, 25 juillet 2018, C-164/17, pt 52, faisant référence à C.J.U.E., arrêt *Orleans e.a.*, 21 juillet 2016, C-387/15 et 388/15, pts 52, 56 et jurisprudence citée.

⁸⁷ C.J.U.E., arrêt *Grace et Sweetman*, 25 juillet 2018, C-164/17, pt 46.

⁸⁸ *Ibid.*, pt 57.

⁸⁹ C.J.U.E., arrêt *People Over Wind et Sweetman*, 12 avril 2018, C-323/17, pt 31.

⁹⁰ « Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre à la question posée que l'article 6, paragraphe 3, de la directive « habitats » doit être interprété en ce sens que, afin de déterminer s'il est nécessaire de procéder, ultérieurement, à une évaluation appropriée des incidences d'un plan ou d'un projet sur un site concerné, il n'y a pas lieu, lors de la phase de préévaluation, de prendre en compte les mesures visant à éviter ou à réduire les effets préjudiciables de ce plan ou de ce projet sur ce site » (C.J.U.E., arrêt *People Over Wind et Sweetman*, 12 avril 2018, C-323/17, pt 40).

pose qu'il est vraisemblable que le site est affecté de manière significative et que, par conséquent, il conviendrait de procéder à une telle évaluation⁹¹.

Ainsi, pour la Cour, la prise en compte de telles mesures dès la phase de pré-évaluation serait susceptible de porter atteinte à l'effet utile de la directive « Habitats » en général, ainsi qu'à la phase d'évaluation en particulier, dès lors que cette dernière phase perdrait son objet et qu'il existerait un risque de contournement de cette phase d'évaluation, qui constitue pourtant une garantie essentielle prévue par cette directive⁹².

La Cour a toutefois ensuite tempéré sa rigueur dans un arrêt *Eco Advocacy CLG*. Elle a considéré que, *pendant*, de telles considérations ne sauraient avoir pour effet d'exclure la prise en compte, lors de la phase de pré-évaluation d'un projet, de *éléments constitutifs de ce projet inhérents à celui-ci* qui ont pour effet de réduire les incidences négatives de celui-ci sur le site concerné. Ainsi, lorsque de tels éléments sont intégrés dans la conception d'un projet, non pas dans l'objectif de réduire les incidences négatives de ce projet sur le site concerné mais en tant que caractéristiques standards requises pour tous les projets du même type, ces éléments ne sauraient, notamment, être considérés comme constituant un indice d'une probable atteinte significative à ce site, contrairement aux mesures d'évitement ou d'atténuation dont question dans l'arrêt *People Over Wind et Sweetman*⁹³.

Ceci a permis à la Cour de répondre à la question préjudicielle qui lui était posée. *Savoir* qu'afin de déterminer s'il est nécessaire de procéder à une évaluation appropriée des incidences d'un plan ou d'un projet sur un site, *il peut être tenu compte des caractéristiques de ce plan ou de ce projet* qui impliquent l'élimination de contaminants et *qui sont donc susceptibles d'avoir pour effet de réduire les incidences négatives* dudit plan ou dudit projet sur ce site, lorsque ces caractéristiques ont été intégrées dans le même plan ou le même projet en tant que *caractéristiques standards, inhérentes à un tel plan ou projet, indépendamment de toute incidence sur ledit site*⁹⁴.

⁹¹ C.J.U.E., arrêt *People Over Wind et Sweetman*, 12 avril 2018, C-323/17, pt 36. Voy. aussi C.J.U.E., arrêt *Eco Advocacy CLG*, 15 juin 2023, C-721/21, pt 47.

⁹² C.J.U.E., arrêt *People Over Wind et Sweetman*, 12 avril 2018, C-323/17, pt 37. Voy. aussi C.J.U.E., arrêt *Eco Advocacy CLG*, 15 juin 2023, C-721/21, pt 47.

⁹³ C.J.U.E., arrêt *Eco Advocacy CLG*, 15 juin 2023, C-721/21, pts 48-49.

⁹⁴ *Ibid.*, pt 52.

Sous-section 2

Champ d'application matériel : plans et projets visés par l'évaluation des incidences « Natura 2000 »

47. La directive « Habitats » ne définissant pas la notion de « projet », au sens de son article 6, § 3, il y a lieu de tenir compte de la notion de « projet » au sens de l'article 1^{er}, § 2, a), de la directive EIE⁹⁵.

La notion de « projet » au sens de l'article 6, § 3, 1^{re} phrase, de la directive « Habitats » est toutefois plus large que celle figurant dans la directive EIE, qui renvoie à l'existence de travaux ou d'interventions modifiant la réalité physique d'un site. En effet, ladite notion englobe également d'autres activités qui, sans être liées ou nécessaires à la gestion d'un site protégé, sont susceptibles d'affecter celui-ci de manière significative⁹⁶.

Logiquement, dans la mesure où la définition de la notion de « projet » résultant de la directive EIE est plus restrictive que celle résultant de la directive « Habitats », si une activité relève de la directive EIE, elle doit, à plus forte raison, relever de la directive « Habitats »⁹⁷.

Il en résulte tout aussi logiquement que, si une activité est considérée comme un « projet » au sens de la directive EIE, elle est susceptible de constituer un « projet » au sens de la directive « Habitats »⁹⁸.

48. Le fait qu'une activité récurrente ait été autorisée en vertu du droit national avant l'entrée en vigueur de la directive « Habitats » ne constitue pas, par elle-même, un obstacle à ce qu'une telle activité puisse être considérée, lors de chaque intervention ultérieure, comme un projet distinct au sens de cette directive, au risque de soustraire cette activité de manière permanente à toute évaluation préalable de ses incidences sur le site concerné⁹⁹.

À cette fin, il convient d'apprécier si, eu égard notamment à leur récurrence, à leur nature ou à leurs conditions d'exécution, certaines activités doivent être regardées comme constituant une *opération unique* et peuvent être considéré

⁹⁵ C.J.U.E., arrêt *Friends of the Irish Environment Ltd.*, 9 septembre 2020, C-254/19, pt 28; C.J.U.E., arrêt *Inter-Environnement Wallonie A.S.B.L. e.a.*, 29 juillet 2019, C-411/17, pt 122 et jurisprudence citée.

⁹⁶ C.J.U.E., arrêt *Dansk Akvakultur*, 10 novembre 2022, C-278/21, pt 34 et jurisprudence citée.

⁹⁷ C.J.U.E., arrêt « *Latvijas valsts meži* » AS, 7 décembre 2023, C-434/22, pt 37; C.J.U.E., arrêt *Friends of the Irish Environment Ltd.*, 9 septembre 2020, C-254/19, pt 29; C.J.U.E., arrêt *Inter-Environnement Wallonie A.S.B.L. e.a.*, 29 juillet 2019, C-411/17, pt 123; C.J.U.E., arrêt *Coöperatie Mobilisation for the Environment UA e.a.*, 7 novembre 2018, C-293/17 et arrêt *Stichting Werkgroep Behoud de Peel*, 7 novembre 2018, C-294/17, pt 65.

⁹⁸ C.J.U.E., arrêt *Friends of the Irish Environment Ltd.*, 9 septembre 2020, C-254/19, pt 30; C.J.U.E., arrêt *Inter-Environnement Wallonie A.S.B.L. e.a.*, 29 juillet 2019, C-411/17, pt 124.

⁹⁹ C.J.U.E., arrêt *Inter-Environnement Wallonie A.S.B.L. e.a.*, 29 juillet 2019, C-411/17, pt 127; C.J.U.E., arrêt *Coöperatie Mobilisation for the Environment UA e.a.*, 7 novembre 2018, C-293/17 et arrêt *Stichting Werkgroep Behoud de Peel*, 7 novembre 2018, C-294/17, pt 77; C.J.U.E., arrêt *Stadt Papenburg*, 14 janvier 2010, C-226/08, pt 41.

comme un seul et même projet, au sens de l'article 6, § 3, de la directive habitats¹⁰⁰.

Tel ne serait pas le cas en l'absence de continuité et d'identité d'une activité, notamment quant à ses lieux et ses conditions d'exécution¹⁰¹. *A contrario*, en cas de continuité et d'identité d'une telle activité, la poursuite de celle-ci doit être regardée comme relevant d'un projet unique et déjà autorisé, ne devant pas être soumis à une nouvelle évaluation appropriée des incidences¹⁰².

Ainsi, dès lors qu'une activité susceptible d'affecter de manière significative un site protégé a déjà été autorisée, à l'état de projet, la *poursuite* de cette activité ne peut être considérée comme un projet nouveau ou distinct devant être soumis à une nouvelle évaluation appropriée qu'en l'absence de continuité et d'identité entre l'activité autorisée et l'activité poursuivie, eu égard notamment à la nature de ces activités ainsi qu'au lieu et aux conditions d'exécution de celles-ci¹⁰³.

49. À titre de premier exemple, eu égard aux enseignements qui précèdent, la Cour de justice a déjà **considéré** que la décision de proroger un délai initialement fixé pour la construction d'un terminal de regazéification de gaz naturel liquéfié, dont les travaux n'ont pas encore débuté, doit être **considérée** comme portant sur un « projet » au sens de la directive EIE et, partant, également au sens de l'article 6, § 3, de la directive « Habitats »¹⁰⁴.

Dès lors que, dans cette affaire, la première autorisation pour la construction du terminal de regazéification n'avait jamais été mise en œuvre (les travaux n'avaient pas débuté) et était devenue caduque, la décision de prorogation du délai fixé pour sa construction a dû être regardée comme une nouvelle autorisation et non comme un renouvellement d'une activité récurrente en cours d'exploitation (qui aurait été considéré comme relatif à une « opération unique »), ce qui a impliqué que l'autorisation de « prorogation » n'a pu, à ce titre, être dispensée d'étude des incidences sur l'environnement, à la différence de ce qui avait prévalu dans l'affaire *Stadt Papenburg*¹⁰⁵⁻¹⁰⁶.

50. Comme second exemple, on peut mentionner la loi belge décidant de prolonger l'activité de production industrielle d'électricité des centrales

¹⁰⁰ C.J.U.E., arrêt *Inter-Environnement Wallonie A.S.B.L. e.a.*, 29 juillet 2019, C-411/17, pt 128; C.J.U.E., arrêt *Coöperatie Mobilisation for the Environment UA e.a.*, 7 novembre 2018, C-293/17 et arrêt *Stichting Werkgroep Behoud de Peel*, 7 novembre 2018, C-294/17, pt 78; C.J.U.E., arrêt *Stadt Papenburg*, 14 janvier 2010, C-226/08, pt 47.

¹⁰¹ C.J.U.E., arrêt *Inter-Environnement Wallonie A.S.B.L. e.a.*, 29 juillet 2019, C-411/17, pt 129; C.J.U.E., arrêt *Coöperatie Mobilisation for the Environment UA e.a.*, 7 novembre 2018, C-293/17 et arrêt *Stichting Werkgroep Behoud de Peel*, 7 novembre 2018, C-294/17, pt 78.

¹⁰² C.J.U.E., arrêt *Dansk Akvakultur*, 10 novembre 2022, C-278/21, pt 36 et jurisprudence citée.

¹⁰³ *Ibid.*, pt 35 et jurisprudence citée.

¹⁰⁴ C.J.U.E., arrêt *Friends of the Irish Environment Ltd.*, 9 septembre 2020, C-254/19, pts 33-34.

¹⁰⁵ C.J.U.E., arrêt *Stadt Papenburg*, 14 janvier 2010, C-226/08, pts 47-48.

¹⁰⁶ C.J.U.E., arrêt *Friends of the Irish Environment Ltd.*, 9 septembre 2020, C-254/19, pts 35-39.

nucléaires Doel 1 et Doel 2¹⁰⁷ (ce choix législatif a d'ailleurs nécessité le redémarrage d'une des deux centrales). Il est apparu que, lors de la mise en œuvre de cette décision de prolongation, l'activité de production industrielle de ces deux centrales ne serait pas **réalisée** dans des conditions d'exécution identiques à celles initialement autorisées, ne serait-ce qu'en raison de l'évolution des connaissances scientifiques et des nouvelles normes de sécurité applicables, ces dernières justifiant que soient **réalisés** des travaux de modernisation d'envergure. Une autorisation de production avait d'ailleurs été octroyée à l'exploitant de ces centrales après l'entrée en vigueur de la directive « Habitats », à la suite d'une augmentation de leur puissance. Dans ces circonstances, la Cour a considéré que de telles mesures, ensemble avec les travaux qui leur sont indissociablement liés, constituent un *projet distinct*, soumis aux règles d'évaluation prévues à l'article 6, § 3, de la directive « Habitats »¹⁰⁸.

La Cour a pris le soin d'ajouter que la qualité de législateur de l'autorité compétente pour approuver le plan ou le projet en cause est sans incidence. En effet, contrairement à ce que prévoit la directive EIE, il ne peut être dérogé à l'évaluation prévue à l'article 6, § 3, de la directive « Habitats » au motif que l'autorité compétente pour autoriser le projet en cause est le législateur¹⁰⁹.

51. À titre de troisième exemple, il a été jugé que des activités de pâturage de bétail et d'épandage d'effluents sur ou dans le sol à proximité de zones Natura 2000 peuvent être qualifiées de « projet », au sens de l'article 6, § 3, de la directive « Habitats », même dans l'hypothèse où ces activités, en ce qu'elles ne représenteraient pas une intervention physique dans le milieu naturel, ne constitueraient pas un « projet », au sens de l'article 1^{er}, § 2, a), de la directive EIE¹¹⁰.

Cette affaire fut l'occasion pour la Cour de considérer qu'une activité récurrente, telle que l'épandage d'effluents sur ou dans le sol, autorisée en vertu du droit national avant l'entrée en vigueur de la directive « Habitats », peut être **considérée** comme un seul et même projet au sens de son article 6, § 3, **disposée** d'une nouvelle procédure d'agrément, pour autant qu'elle constitue une opération unique, caractérisée par un objectif commun, une continuité et une identité, notamment quant à ses lieux et conditions d'exécution. Si un projet unique a été autorisé avant que le régime de protection prévu par cette même disposition ne devienne applicable au site en cause, l'exécution de ce projet est néanmoins susceptible de relever de l'article 6, § 2, de cette directive¹¹¹.

¹⁰⁷ Loi du 28 juin 2015 modifiant la loi du 31 janvier 2003 sur la sortie progressive de l'énergie nucléaire à des fins de production industrielle d'électricité afin de garantir la sécurité d'approvisionnement sur le plan énergétique, M.B., 6 juillet 2015.

¹⁰⁸ C.J.U.E., arrêt *Inter-Environnement Wallonie A.S.B.L. e.a.*, 29 juillet 2019, C-411/17, pts 130-132.

¹⁰⁹ *Ibid.*, faisant référence à C.J.U.E., arrêt *Solvay e.a.*, 16 février 2012, C-182/10, pt 69.

¹¹⁰ C.J.U.E., arrêt *Coöperatie Mobilisation for the Environment UA e.a.*, 7 novembre 2018, C-293/17 et arrêt *Stichting Werkgroep Behoud de Peel*, 7 novembre 2018, C-294/17, pt 73.

¹¹¹ C.J.U.E., arrêt *Coöperatie Mobilisation for the Environment UA e.a.*, 7 novembre 2018, C-293/17 et arrêt *Stichting Werkgroep Behoud de Peel*, 7 novembre 2018, C-294/17, pt 86.

52. Comme quatrième et dernier exemple, la Cour de justice a considéré que des abattages d'arbres destinés à assurer l'entretien des routes naturelles traversant la zone naturelle protégée concernée doivent être qualifiés de « projet » au sens de la directive EIE et, partant, au sens de la directive « Habitats », dès lors que ces activités modifient la réalité physique du site concerné. La circonstance que ces travaux ont été imposés par une réglementation nationale applicable en matière de prévention de risques d'incendies des forêts n'est pas susceptible de remettre en cause cette qualification¹¹².

De même, du seul fait que ces activités ont pour objet la prévention des risques d'incendies de forêt, elles ne peuvent être considérées comme directement liées ou nécessaires à la gestion du site concerné et ne peuvent donc être dispensées, à ce titre, de l'évaluation de leurs incidences sur ce site, à moins qu'elles ne figurent au nombre des mesures de conservation du site déjà arrêtées en application de l'article 6, § 1^{er}, de la directive « Habitats »¹¹³.

Sous-section 3

Forme, procédure et contenu de l'évaluation des incidences « Natura 2000 »

53. L'évaluation des incidences doit être « appropriée ». Dès lors, une telle évaluation ne saurait comporter de *lacunes* et doit contenir des constatations ainsi que des conclusions *complètes, précises et définitives*, de nature à *dissiper tout doute scientifique raisonnable* concernant les effets des travaux envisagés sur le site considéré¹¹⁴.

54. Si, lorsqu'une autorité compétente d'un État membre décide d'autoriser un plan ou un projet susceptible d'affecter un site protégé au titre de la directive « Habitats » sans exiger une évaluation appropriée, au sens de son article 6, § 3, elle n'est *pas tenue de répondre*, dans la motivation de sa décision, à *tous les points de droit et de fait* soulevés au cours de la procédure administrative, cette autorité doit *néanmoins indiquer à suffisance les motifs* qui lui ont permis, préalablement à l'octroi d'une telle autorisation, *d'acquiescer la certitude*, malgré les avis contraires et les doutes raisonnables éventuellement exprimés dans ceux-ci, *que tout doute scientifique raisonnable quant à la possibilité que ce projet affectât ce site de manière significative était exclu*¹¹⁵.

¹¹² C.J.U.E., arrêt « *Latvijas valsts meži* » AS, 7 décembre 2023, C-434/22, pts 38-41.

¹¹³ *Ibid.*, pt 51.

¹¹⁴ C.J.U.E., arrêt *Eco Advocacy CLG*, 15 juin 2023, C-721/21, pt 39. Voy. aussi C.J.U.E., arrêt *Dansk Akvakultur*, 10 novembre 2022, C-278/21, pt 51 et jurisprudence citée; C.J.U.E., arrêt *Friends of the Irish Environment Ltd.*, 9 septembre 2020, C-254/19, pt 53; C.J.U.E., arrêt *WWF Italia Onlus*, 16 juillet 2020, C-411/19, pt 49; C.J.U.E., arrêt *Coöperatie Mobilisation for the Environment UA e.a.*, 7 novembre 2018, C-293/17 et arrêt *Stichting Werkgroep Behoud de Peel*, 7 novembre 2018, C-294/17, pt 98; C.J.U.E., arrêt *Grace et Sweetman*, 25 juillet 2018, C-164/17, pt 39; C.J.U.E., arrêt *Commission c. Pologne (Forêt de Białowieża)*, 17 avril 2018 (fond), C-441/17, pt 114.

¹¹⁵ C.J.U.E., arrêt *Eco Advocacy CLG*, 15 juin 2023, C-721/21, pts 40-43, spéc. 43; voy. aussi C.J.U.E., arrêt *Holohan e.a.*, 7 novembre 2018, C-461/17, pt 51.

55. L'évaluation appropriée des incidences d'un plan ou d'un projet sur le site concerné implique que doivent être identifiés *tous les aspects* du plan ou du projet en cause pouvant, par eux-mêmes ou en combinaison avec d'autres plans ou projets, *affecter les objectifs de conservation* de ce site¹¹⁶.

56. L'évaluation appropriée doit, d'une part, recenser la totalité des types d'habitats et des espèces pour lesquels un site est protégé, ainsi que, d'autre part, identifier et examiner tant les incidences du projet proposé sur les espèces présentes sur ce site et pour lesquelles celui-ci n'a pas été répertorié, que celles sur les types d'habitats et les espèces situés hors des limites dudit site, pour autant que ces incidences sont susceptibles d'affecter les objectifs de conservation du site¹¹⁷.

57. La directive «Habitats» doit être interprétée en ce sens qu'elle ne s'oppose pas à une réglementation nationale prévoyant que l'auteur de la demande réalise une étude des incidences du plan ou du projet en cause sur la zone spéciale de conservation concernée, sur la base de laquelle l'autorité compétente procède à l'évaluation de ces incidences. Cette directive s'oppose, en revanche, à une réglementation nationale permettant de charger l'auteur de la demande d'intégrer, dans le plan ou le projet définitif, des prescriptions, des observations et des recommandations de caractère paysager et environnemental, après que celui-ci a fait l'objet d'une évaluation négative par l'autorité compétente, sans que le plan ou le projet ainsi modifié doive faire l'objet d'une nouvelle évaluation par cette autorité¹¹⁸.

Par ailleurs, si cette directive laisse aux États membres le soin de désigner l'autorité compétente pour évaluer les incidences d'un plan ou d'un projet sur une zone spéciale de conservation dans le respect des critères énoncés par la jurisprudence de la Cour, elle s'oppose en revanche à ce qu'une quelconque autorité poursuive ou complète cette évaluation, une fois celle-ci réalisée¹¹⁹.

Par analogie avec ce qui a été jugé par la Cour en ce qui concerne la directive EIE, dans le cas où le droit national prévoit que la procédure d'autorisation se déroule en plusieurs étapes, il y a lieu de considérer que l'évaluation exigée à l'article 6, § 3, de la directive «Habitats» doit, en principe, être effectuée aussitôt que tous les effets que le projet en cause est susceptible d'avoir sur un site protégé sont suffisamment identifiables¹²⁰.

¹¹⁶ C.J.U.E., arrêt *Eco Advocacy CLG*, 15 juin 2023, C-721/21, pt 38; C.J.U.E., arrêt *Dansk Akvakultur*, 10 novembre 2022, C-278/21, pt 32; C.J.U.E., arrêt *Friends of the Irish Environment Ltd.*, 9 septembre 2020, C-254/19, pt 52; C.J.U.E., arrêt *Coöperatie Mobilisation for the Environment UA e.a.*, 7 novembre 2018, C-293/17 et arrêt *Stichting Werkgroep Behoud de Peel*, 7 novembre 2018, C-294/17, pt 95; C.J.U.E., arrêt *Grace et Sweetman*, 25 juillet 2018, C-164/17, pt 40; C.J.U.E., arrêt *Commission c. Pologne (Forêt de Białowieża)*, 17 avril 2018, C-441/17, pt 113.

¹¹⁷ C.J.U.E., arrêt *Holohan e.a.*, 7 novembre 2018, C-461/17, pt 40.

¹¹⁸ C.J.U.E., arrêt *Friends of the Irish Environment Ltd.*, 9 septembre 2020, C-254/19, pt 70.

¹¹⁹ *Ibid.*, pt 74.

¹²⁰ C.J.U.E., arrêt *Inter-Environnement Wallonie A.S.B.L. e.a.*, 29 juillet 2019, C-411/17, pt 153.

58. Le Conseil d'État a fait application de ces enseignements en considérant que ne peut être considérée comme une évaluation appropriée au sens de l'article 6, § 3, de la directive «Habitats» et des articles 25, § 1^{er}, alinéa 2, et 29, § 2, de la L.C.N., 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 concernés¹²¹.

Sous-section 4

Portée de l'évaluation des incidences «Natura 2000»

59. La seconde phase de la procédure d'évaluation, visée à l'article 6, § 3, 2^e phrase, de la directive «Habitats», qui intervient à la suite de l'évaluation appropriée des incidences d'un plan ou d'un projet sur le site concerné, soumet l'autorisation d'un tel plan ou projet à la condition que celui-ci ne porte pas atteinte à l'intégrité du site concerné¹²², ce dont l'autorité doit «s'assurer» (selon les termes utilisés par cette disposition).

Cette disposition intègre ainsi le principe de précaution et permet de prévenir de manière efficace les atteintes à l'intégrité des sites protégés dues aux plans ou aux projets envisagés. Un critère d'autorisation moins strict ne saurait garantir de manière aussi efficace la réalisation de l'objectif de protection des sites à laquelle tend ladite disposition¹²³.

A 6. On de s'assurer que l'ensemble de ces exigences ainsi rappelées soient satisfaites, il incombe aux juridictions nationales d'effectuer un *examen approfondi et complet de la solidité scientifique* de l'évaluation appropriée des incidences sur le site Natura 2000¹²⁴.

60. L'autorité compétente n'autorise une activité qu'à la condition qu'elle ait acquis la *certitude* que cette activité est dépourvue d'effets préjudiciables pour l'intégrité du site. Il en est ainsi lorsqu'il ne subsiste *aucun doute raisonnable d'un point de vue scientifique* quant à l'absence de tels effets¹²⁵.

¹²¹ C.E., 6 juin 2023, n° 256.692, A.S.B.L. *Maison wallonne de la pêche et consorts*; C.E., 3 mai 2022, n° 253.629, A.S.B.L. *NATAGORA et consorts*.

¹²² C.J.U.E., arrêt *Coöperatie Mobilisation for the Environment UA e.a.*, 7 novembre 2018, C-293/17 et arrêt *Stichting Werkgroep Behoud de Peel*, 7 novembre 2018, C-294/17, pt 99; C.J.U.E., arrêt *Commission c. Pologne (Forêt de Białowieża)*, 17 avril 2018, C-441/17, pt 115. Voy. aussi C.J.U.E., arrêt *WWF Italia Onlus*, 16 juillet 2020, C-411/19, pt 48.

¹²³ C.J.U.E., arrêt *Coöperatie Mobilisation for the Environment UA e.a.*, 7 novembre 2018, C-293/17 et arrêt *Stichting Werkgroep Behoud de Peel*, 7 novembre 2018, C-294/17, pt 100; C.J.U.E., arrêt *Commission c. Pologne (Forêt de Białowieża)*, 17 avril 2018 (fond), C-441/17, pt 118. Voy. aussi C.J.U.E., arrêt *WWF Italia Onlus*, 16 juillet 2020, C-411/19, pt 48.

¹²⁴ C.J.U.E., arrêt *Coöperatie Mobilisation for the Environment UA e.a.*, 7 novembre 2018, C-293/17 et arrêt *Stichting Werkgroep Behoud de Peel*, 7 novembre 2018, C-294/17, pt 101.

¹²⁵ C.J.U.E., arrêt *Eco Advocacy CLG*, 15 juin 2023, C-721/21, pt 38; C.J.U.E., arrêt *Inter-Environnement Wallonie A.S.B.L. e.a.*, 29 juillet 2019, C-411/17, pt 120; C.J.U.E., arrêt *Holohan e.a.*, 7 novembre 2018,

61. Le fait de ne pas porter atteinte à l'intégrité du site, au sens de l'article 6, § 3, 2^e phrase, de la directive « Habitats », suppose de le préserver dans un état de conservation favorable, ce qui implique le maintien durable de ses caractéristiques constitutives, liées à la présence d'un type d'habitat naturel dont l'objectif de préservation a justifié la désignation de ce site dans la liste des sites d'importance communautaire¹²⁶.

Ainsi, ne pourrait, en règle, pas être admise une intervention qui risque d'aboutir à la disparition ou à la destruction partielle et irréparable d'un tel type d'habitat naturel présent sur le site concerné¹²⁷.

62. Si la directive « Habitats » ne définit pas les conditions dans lesquelles les autorités « marquent leur accord » pour un projet donné, au sens de son article 6, § 3, la notion d'« autorisation » figurant à l'article 1^{er}, § 2, c), de la directive EIE est pertinente pour définir le sens de ces termes¹²⁸. Selon cette dernière disposition, par « autorisation », il faut entendre « la décision de l'autorité ou des autorités compétentes qui ouvre le droit du maître d'ouvrage de réaliser le projet ».

Dans le cas d'espèce qui lui était soumis, la Cour a alors considéré qu'une décision prorogeant le délai de dix ans initialement fixé pour la réalisation d'un projet de construction d'un terminal de regazéification de gaz naturel liquéfié devait être considérée comme un accord donné à un projet, au sens de l'article 6, § 3, de la directive « Habitats », lorsque l'autorisation initiale de ce projet, devenue caduque, avait cessé de produire ses effets juridiques à l'expiration du délai qu'elle avait fixé pour ces travaux et que ces derniers n'avaient pas été entrepris¹²⁹.

63. L'article 6, § 3, de la directive « Habitats » ne permet à l'autorité compétente d'autoriser un plan ou un projet qui laisse le maître d'ouvrage libre de déterminer ultérieurement certains paramètres relatifs à la phase de construction, tels que la localisation de l'enceinte de construction et les routes de transport, que s'il est certain que l'autorisation fixe des conditions suffisamment strictes garantissant que ces paramètres ne porteront pas atteinte à l'intégrité du site¹³⁰.

C-461/17, pt 33; C.J.U.E., arrêt *Commission c. Pologne (Forêt de Białowieża)*, 17 avril 2018 (fond), C-441/17, pt 117.

¹²⁶ C.J.U.E., arrêt *Grace et Sweetman*, 25 juillet 2018, C-164/17, pt 34; C.J.U.E., arrêt *Commission c. Pologne (Forêt de Białowieża)*, 17 avril 2018, C-441/17, pt 116; C.J.U.E., arrêt *Orleans e.a.*, 21 juillet 2016, C-387/15 et C-388/15, pt 47.

¹²⁷ C.J.U.E., arrêt *Commission c. Pologne (Forêt de Białowieża)*, 17 avril 2018 (fond), C-441/17, pt 119 et jurisprudence citée.

¹²⁸ C.J.U.E., arrêt *Friends of the Irish Environment Ltd*, 9 septembre 2020, C-254/19, pt 42; C.J.U.E., arrêt *Inter-Environnement Wallonie e.a.*, 29 juillet 2019, C-411/17, pt 142.

¹²⁹ C.J.U.E., arrêt *Friends of the Irish Environment Ltd*, 9 septembre 2020, C-254/19, pt 48. Voy. également C.J.U.E., arrêt *Wells*, 7 janvier 2004, C-201/02, pts 44-47.

¹³⁰ C.J.U.E., arrêt *Holohan e.a.*, 7 novembre 2018, C-461/17, pt 47.

64. L'article 6, § 3, de la directive « Habitats » ne s'oppose pas à une réglementation dispensant certains projets n'atteignant pas un certain seuil de la nécessité d'obtenir une autorisation individuelle, si la juridiction nationale a l'assurance que l'évaluation appropriée, effectuée en amont (dont il incombe à la juridiction d'effectuer un examen « approfondi et complet » de la solidité scientifique), satisfait au critère de l'absence de doute scientifique raisonnable quant à l'absence d'effets préjudiciables de ces plans ou projets pour l'intégrité des sites concernés¹³¹.

65. *Quid* lorsqu'un projet est mis en œuvre sans avoir réalisé au préalable une évaluation appropriée des incidences sur un site Natura 2000 alors qu'elle était requise ? La responsabilité de l'autorité peut-elle être mise en cause ? Et celle du particulier qui a mis en œuvre le projet ?

L'affaire « *Latvijas valsts meži* » AS¹³² a permis à la Cour de justice de répondre récemment à ces questions.

Dans son raisonnement, la Cour a d'abord constaté que la directive « Habitats » – en particulier son article 6, § 3 – ne contenait pas de dispositions relatives aux conséquences à tirer d'une violation de l'obligation d'évaluation préalable des incidences d'un plan ou d'un projet¹³³.

Elle a ensuite rappelé le principe de coopération loyale, prévu à l'article 4, § 3, du T.U.E., suivant lequel les États membres sont néanmoins tenus d'effacer les conséquences illicites d'une violation du droit de l'Union. Cette obligation s'adresse à chaque organe de l'État membre concerné et, notamment, aux autorités nationales qui, dans le cadre de leurs compétences, sont tenues de prendre toutes les mesures nécessaires afin de remédier à l'omission d'une évaluation des incidences d'un plan ou d'un projet sur l'environnement. Ladite obligation incombe aussi aux entreprises appartenant à l'État membre concerné¹³⁴.

S'il résulte de ce principe de coopération loyale que l'État membre concerné est tenu de réparer tout préjudice causé par l'omission d'une évaluation des incidences d'un plan ou d'un projet sur l'environnement¹³⁵, en revanche, comme ce principe ne s'applique qu'aux États membres et à leurs organes, il ne saurait créer une obligation à charge des *particuliers* de réparer les dommages causés à l'environnement dans une zone spéciale de conservation par des tra-

¹³¹ C.J.U.E., arrêt *Coöperatie Mobilisatie for the Environment UA e.a.*, 7 novembre 2018, C-293/17 et arrêt *Stichting Werkgroep Behoud de Peel*, 7 novembre 2018, C-294/17, pts 101, 104, 110 et 112.

¹³² C.J.U.E., arrêt « *Latvijas valsts meži* » AS, 7 décembre 2023, C-434/22.

¹³³ *Ibid.*, pt 79, faisant référence à C.J.U.E., arrêt *Inter-Environnement Wallonie e.a.*, 29 juillet 2019, C-411/17, pt 169.

¹³⁴ C.J.U.E., arrêt « *Latvijas valsts meži* » AS, 7 décembre 2023, C-434/22, pt 81, faisant référence à C.J.C.E., arrêt *Humblet c. État belge*, 16 décembre 1960, 6/60-IMM, p. 1.146 ; C.J.C.E., arrêt *Wells*, 7 janvier 2004, C-201/02, pt 64 et C.J.U.E., arrêt *Commission c. Irlande*, 12 novembre 2019, C-261/18, pts 75 et 91.

¹³⁵ C.J.U.E., arrêt « *Latvijas valsts meži* » AS, 7 décembre 2023, C-434/22, pt 82, faisant référence à C.J.C.E., arrêt *Wells*, 7 janvier 2004, C-201/02, pt 66.

vaux que ceux-ci ont entrepris sans que ces travaux aient fait l'objet d'une évaluation appropriée¹³⁶. Une telle obligation ne pourrait donc trouver de fondement dans la directive « Habitats » mais uniquement dans une disposition *ad hoc* du droit national¹³⁷.

La Cour en a conclu que l'article 6, § 3, de la directive « Habitats », lu à la lumière du principe de coopération loyale, oblige l'État membre concerné, en particulier les autorités compétentes de celui-ci, à adopter des mesures afin de remédier aux éventuelles incidences importantes sur l'environnement de travaux exécutés sans que l'évaluation appropriée de ces incidences, prévue à cette disposition, ait été préalablement effectuée et à réparer le dommage causé par ces travaux. En revanche, il n'oblige pas cet État membre à exiger de particuliers la réparation d'un tel dommage dans le cas où il leur est imputable¹³⁸. Cette jurisprudence ne dispense pas les entreprises et particuliers responsables de leurs obligations en cas de survenance ou d'imminence d'un dommage environnemental aux habitats et espèces protégés au sens de la directive 2004/35/CE sur la responsabilité environnementale.

66. Le Conseil d'État suit les enseignements qui précèdent en considérant qu'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 précaution¹³⁹.

Sous-section 5

Articulation entre évaluation appropriée des incidences sur les sites Natura 2000 et étude des incidences sur l'environnement

67. À la suite d'une jurisprudence du Conseil d'État esquissée dans l'affaire *de Limburg Stirum et consorts*¹⁴⁰, il semble à présent acquis que, si un projet est susceptible d'affecter un site Natura 2000 de manière significative et donc qu'une évaluation appropriée des incidences doit être réalisée, c'est que ce projet est également susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement et, par conséquent, qu'une étude des incidences sur l'environnement doit être réalisée (et pas une « simple » notice d'évaluation des incidences).

¹³⁶ C.J.U.E., arrêt « *Latvijas valsts meži* » AS, 7 décembre 2023, C-434/22, pt 83.

¹³⁷ *Ibid.*, pt 84.

¹³⁸ *Ibid.*, pt 88.

¹³⁹ C.E., 6 juin 2023, n° 256.692, A.S.B.L. *Maison wallonne de la pêche et consorts*. Voy. aussi C.E., 3 mai 2022, n° 253.629, A.S.B.L. *NATAGORA et consorts*.

¹⁴⁰ C.E., 23 février 2015, n° 230.267, de *Limburg Stirum et consorts*.

Autrement dit, la nécessité de réaliser une évaluation appropriée des incidences sur un site Natura 2000 impliquerait automatiquement celle de réaliser une étude des incidences sur l'environnement.

Ainsi, récemment, le Conseil d'État a considéré que « *le risque d'atteinte à un site Natura 2000 est un risque d'incidences notables sur l'environnement au sens de l'article D.68 du Livre I^{er} du Code de l'environnement*. Lorsque l'autorité constate qu'un projet figure dans un tel site à proximité de celui-ci, elle doit vérifier, au stade de la recevabilité ou de la décision, si le projet est susceptible d'avoir ou non des incidences notables sur l'environnement et sur ce site en particulier. Pour exclure le risque d'effets significatifs au stade de l'examen de la demande, l'autorité doit se fonder sur des données scientifiques. En cas de doute quant à l'absence d'effets significatifs, il y a lieu de procéder à la réalisation d'une étude d'incidences » (nous soulignons)¹⁴¹.

Section 2

Mécanisme dérogatoire (art. 6, § 4, directive « Habitats »)

L'article 6, § 4, de la directive « Habitats » est rédigé comme suit :

« Si, en dépit de conclusions négatives de l'évaluation des incidences sur le site et en l'absence de solutions alternatives, un plan ou projet doit néanmoins être réalisé pour des raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique, l'État membre prend toute mesure compensatoire nécessaire pour assurer que la cohérence globale de Natura 2000 est protégée. L'État membre informe la Commission des mesures compensatoires adoptées.

Lorsque le site concerné est un site abritant un type d'habitat naturel et/ou une espèce prioritaires, seules peuvent être évoquées des considérations liées à la santé de l'homme et à la sécurité publique ou à des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement ou, après avis de la Commission, à d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur » (nous soulignons).

Sous-section 1

Principes

69. L'article 6, § 4, de la directive « Habitats » doit, en tant que disposition dérogatoire au critère d'autorisation énoncé au même article 6, § 3, 2^e phrase, faire l'objet d'une *interprétation stricte*¹⁴².

70. Il découle de l'objectif de conservation des zones spéciales qui sous-tend l'article 6 de la directive « Habitats » que les atteintes à l'intégrité du site

¹⁴¹ C.E., 3 avril 2024, n° 259.376, X. Voy. aussi C.E., 17 octobre 2019, n° 245.798, *Commune de Chiny*.

¹⁴² C.J.U.E., arrêt *WWF Italia Onlus*, 16 juillet 2020, C-411/19, pt 36; C.J.U.E., arrêt *Inter-Environnement Wallonie A.S.B.L. e.a.*, 29 juillet 2019, C-411/17, pt 147; C.J.U.E., arrêt *Commission c. Pologne (Forêt de Białowieża)*, 17 avril 2018, C-441/17, pt 189.

concerné doivent être aussi réduites que possible. Pour autant, eu égard à son libellé, l'article 6, § 4, de cette directive ne subordonne pas la possibilité de faire prévaloir des raisons impératives d'intérêt public majeur sur la protection d'une zone spéciale de conservation à la condition que les atteintes à l'intégrité de cette zone puissent être suffisamment *atténuées*. Cette disposition a ainsi entendu prévoir que, dans des circonstances exceptionnelles, l'objectif de conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages dans les zones spéciales de conservation puisse *céder devant d'autres considérations d'intérêt public particulièrement pressantes*, à la condition toutefois que les mesures compensatoires nécessaires soient prises par l'État membre concerné afin de préserver la cohérence globale du réseau écologique européen Natura 2000¹⁴³.

La réalisation d'une évaluation appropriée des incidences prévue à l'article 6, § 3, de la directive «Habitats» doit nécessairement précéder l'enclenchement du mécanisme prévu par son paragraphe 4. En effet, en tant que disposition dérogatoire, l'article 6, § 4, de la directive «Habitats» ne saurait s'appliquer qu'après que les incidences d'un plan ou d'un projet ont été analysées conformément aux dispositions dudit article 6, § 3¹⁴⁴.

Ainsi, la connaissance de ces incidences au regard des objectifs de conservation relatifs au site en question constitue un préalable indispensable à l'application de l'article 6, § 4, de la directive «Habitats» car, en l'absence de ces éléments, les conditions d'application de cette disposition dérogatoire ne pourraient être appréciées. L'examen d'éventuelles raisons impératives d'intérêt public majeur et celui de l'existence d'alternatives moins préjudiciables pour l'environnement requièrent en effet une mise en balance par rapport aux atteintes portées audit site par le plan ou le projet considéré¹⁴⁵.

La nature même des mesures compensatoires justifie qu'elles soient définies après l'évaluation appropriée des incidences négatives d'un plan ou d'un projet sur le site concerné. À cet égard, ces mesures visent à produire des effets à une autre échelle, notamment après la réalisation du plan ou du projet en cause, afin d'assurer ou de rétablir la cohérence d'ensemble du réseau écologique européen Natura 2000, compte tenu des dommages inévitables causés par ce plan ou ce projet à l'intégrité de la zone spéciale de conservation concernée¹⁴⁶.

72. Afin de déterminer la nature d'éventuelles mesures compensatoires, les atteintes au site concerné doivent être identifiées avec précision¹⁴⁷.

¹⁴³ C.J.U.E., arrêt *WWF Italia Onlus*, 16 juillet 2020, C-411/19, pt 38.

¹⁴⁴ *Ibid.*, pt 51, faisant référence à C.J.U.E., arrêt *Orleans e.a.*, 21 juillet 2016, C-387/15 et C-388/15, pt 60. Voy. aussi C.J.U.E., arrêt *Commission c. Pologne (Forêt de Białowieża)*, 17 avril 2018, C-441/17, pt 189.

¹⁴⁵ C.J.U.E., arrêt *WWF Italia Onlus*, 16 juillet 2020, C-411/19, pt 52, faisant référence à C.J.U.E., arrêt *Orleans e.a.*, 21 juillet 2016, C-387/15 et C-388/15, pt 61. Voy. aussi C.J.U.E., arrêt *Inter-Environnement Wallonie A.S.B.L. e.a.*, 29 juillet 2019, C-411/17, pt 150; C.J.U.E., arrêt *Commission c. Pologne (Forêt de Białowieża)*, 17 avril 2018, C-441/17, pt 191.

¹⁴⁶ C.J.U.E., arrêt *WWF Italia Onlus*, 16 juillet 2020, C-411/19, pt 62.

¹⁴⁷ C.J.U.E., arrêt *Commission c. Pologne (Forêt de Białowieża)*, 17 avril 2018, C-441/17, pt 191, faisant référence notamment à C.J.U.E., arrêt *Grüne Liga Sachsen e.a.*, 14 janvier 2016, C-399/14, pt 57.

Sous-section 2

Conditions de fond**A. Absence de solutions alternatives (exigence d'évitement)**

73. L'article 6, § 4, de la directive « Habitats » impose que, même justifiées, les atteintes à l'intégrité d'une zone spéciale de conservation ne soient autorisées que si elles sont réellement *inévitables*, c'est-à-dire en l'absence de solutions alternatives¹⁴⁸.

74. En ce qui concerne le coût économique des mesures susceptibles d'être prises en compte dans le cadre de l'examen des alternatives, compte tenu de l'interprétation stricte de l'article 6, § 4, de la directive « Habitats », *il ne saurait être admis que le seul coût économique de telles mesures puisse être déterminant pour le choix des solutions alternatives* en vertu de cette disposition¹⁴⁹.

B. Raisons impératives d'intérêt public majeur (exigence d'évitement renforcée)

75. *En principe*, toutes les raisons impératives d'intérêt public majeur peuvent être invoquées. *Par exception*, en vertu de l'article 6, § 4, alinéa 2, de la directive « Habitats », lorsque le site concerné est un site abritant un type d'habitat naturel et/ou une espèce *prioritaires*, seules peuvent être évoquées des considérations liées à la santé de l'homme et à la sécurité publique ou à des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement, à moins, dans cette hypothèse, de solliciter l'avis préalable de la Commission, si l'on souhaite invoquer d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur.

76. L'intérêt de nature à justifier la réalisation d'un plan ou d'un projet doit être à la fois « public » et « majeur », ce qui implique qu'il soit d'une importance telle qu'il puisse être mis en balance avec l'objectif de conservation des habitats naturels, de la faune, y compris l'avifaune, et de la flore sauvages poursuivi par cette directive¹⁵⁰.

77. Tenant compte de ce qui précède, la Cour a, par exemple, jugé que l'objectif d'assurer en tout temps la sécurité de l'approvisionnement en électricité d'un État membre constitue une raison impérative d'intérêt public majeur¹⁵¹.

Dans le cas où le site protégé susceptible d'être affecté par un projet abrite un type d'habitat naturel ou une espèce prioritaire, seule la nécessité d'écarter une menace réelle et grave de rupture de l'approvisionnement en électricité de

¹⁴⁸ C.J.U.E., arrêt *WWF Italia Onlus*, 16 juillet 2020, C-411/19, pt 40.

¹⁴⁹ *Ibid.*, pt 41, faisant référence à C.J.U.E., arrêt *Grüne Liga Sachsen e.a.*, 14 janvier 2016, C-399/14, pt 77.

¹⁵⁰ C.J.U.E., arrêt *Inter-Environnement Wallonie A.S.B.L. e.a.*, 29 juillet 2019, C-411/17, pt 155, faisant référence à C.J.U.E., arrêt *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias*, 11 septembre 2012, C-43/10, pt 121.

¹⁵¹ C.J.U.E., arrêt *Inter-Environnement Wallonie A.S.B.L. e.a.*, 29 juillet 2019, C-411/17, pt 159.

l'État membre concerné est de nature à constituer, dans  circonstances propres de l'affaire, une raison de sécurité publique, au sens  cette disposition¹⁵².

C. Mesures compensatoires

78. Les mesures compensatoires doivent être adoptées pour assurer que la cohérence globale du réseau Natura 2000 soit protégée (art. 6, § 4, alinéa 1^{er}, 1^{re} phrase, de la directive « Habitats »).

79. Comme exposé ci-dessus, les mesures *compensatoires* doivent être soigneusement distinguées des mesures d'*éviterment* et d'*atténuation*. En effet, les mesures *compensatoires* ne peuvent être envisagées que dans le cadre de l'article 6, § 4, et non pas au stade de l'évaluation appropriée des incidences (stade régi par l'article 6, § 3), de sorte qu'il n'est pas permis de prendre en compte des mesures *compensatoires* pour parvenir à la conclusion que le projet ne présente pas de risque d'effet significatif ni de risque pour l'intégrité du site et, ainsi, contourner l'évaluation appropriée des incidences.

Sous-section 3

Conditions de forme

A. Évaluation appropriée des incidences « Natura 2000 » (renvoi)

80. La réalisation d'une évaluation appropriée des incidences sur un site Natura 2000 est un préalable obligatoire à l'enclenchement du mécanisme prévu par l'article 6, § 4, de la directive « Habitats ». Nous nous permettons de renvoyer le lecteur aux développements ci-dessus.

B. Rôle de la Commission (p.m.)

81. Deux rôles sont assignés à la Commission. Ceux-ci ne sont mentionnés que pour mémoire, dès lors que la jurisprudence ne s'est pas prononcée sur cette question, à tout le moins durant la période 2018-2024.

82. D'une part, comme le requiert l'article 6, § 4, alinéa 1^{er}, 2^e phrase, de la directive « Habitats », toute mesure compensatoire adoptée doit lui être notifiée (*a posteriori*).

83. D'autre part, comme le requiert l'article 6, § 4, alinéa 2, de la directive « Habitats », si le plan ou le projet concerne des habitats ou des espèces d'intérêt communautaire *prioritaires* et si d'autres motifs que les trois motifs « santé de l'homme », « sécurité publique » et « conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement » sont invoqués au titre de raisons impérieuses d'intérêt

¹⁵² *Ibid.*, pts 158-159.

public majeur, l'octroi de la dérogation est soumis à l'avis préalable de la Commission (contrôle *a priori*).

Il s'agit bien d'un simple *avis* et non d'une *autorisation* à obtenir au préalable de la Commission. L'avis de la Commission constitue une formalité obligatoire, en ce sens que si l'avis n'est pas demandé, aucune dérogation n'est possible.

Conclusion

84. Trente ans après l'entrée en vigueur de la directive « Habitats » et vingt après sa transposition en droit wallon, l'on peut dire que la plupart des termes ~~de ses~~ dispositions phares – articles 2, 4 et 6 – relatives à Natura 2000 voient leur interprétation aujourd'hui éclairée par la jurisprudence, principalement de la Cour de justice, qui en a le monopole, mais aussi du Conseil d'État belge, dans les dispositions spécifiques qui en assurent la transposition. Les conclusions d'une étude que nous avons faite en 2012 sur le rôle crucial du juge européen dans l'effectivité du régime Natura 2000 restent d'actualité¹⁵³. Incontestablement, la Cour de justice a réussi, par ses méthodes d'interprétation contextuelle et téléologique et son dynamisme, à donner aux articles clés de la directive « Habitats » une portée en adéquation avec les objectifs de conservation poursuivis, reposant sur une analyse scientifique fine des enjeux en présence et seule à même de donner aux mesures de protection un réel effet sur le terrain. La clarification nuancée des obligations des États membres quant à la définition et à la portée juridique des objectifs de conservation illustre parfaitement l'apport de la jurisprudence européenne pour une mise en œuvre cohérente, proportionnée et efficace des dispositions relatives à Natura 2000.

En dépit d'un contentieux nettement moins fourni que celui de son homologue néerlandais¹⁵⁴, notre Conseil d'État a également éclairci des points importants – comme par exemple l'obligation de réaliser une étude d'incidences lorsqu'une évaluation appropriée est requise – et donné aux dispositions de l'article 6, §§ 2 à 4, un effet direct précieux, si l'on considère les problèmes de transposition qui subsistent encore¹⁵⁵.

Certes, certaines questions nécessitent encore d'être clarifiées ou confirmées, comme la mesure selon laquelle c'est l'état de conservation *favorable* à l'échelle du site des habitats et espèces qu'il abrite qui doit servir de référence pour

¹⁵³ Ch.-H. BORN, « Le juge européen, moteur de la montée en puissance du régime Natura 2000? », in Ch.-H. BORN et F. HAUMONT (dir.), *Natura 2000 et le juge*, Actes du colloque du 31 mars 2011 organisé à Louvain-la-Neuve, Bruxelles, Larcier, 2014, pp. 13-42, spéc. pp. 41-42.

¹⁵⁴ Voy. le rapport néerlandais dans le même ouvrage rédigé par H. Woldendorp, qui fourmille de références intéressantes sur l'interprétation donnée par le Conseil d'État néerlandais des dispositions transposant le régime Natura 2000 aux Pays-Bas.

¹⁵⁵ Par exemple, la limitation du champ d'application du mécanisme d'évaluation appropriée des incidences aux seuls plans à valeur réglementaire (voy. art. 29, § 2, combiné avec art. 1^{er} bis, 27^o, de la L.C.N.).

juger de l'atteinte à l'intégrité du site ou bien l'état *actuel*, fût-il dégradé, desdits habitats et espèces¹⁵⁶. Mais des éléments peuvent déjà être déduits des arrêts **actuellement rendus**. Et la guidance de la Commission européenne, désormais **à jour**, permet aux administrations comme aux juges de disposer d'outils pour comprendre la portée des dispositions clés des directives sur Natura 2000, telles qu'interprétées par la Cour de justice¹⁵⁷.

Les autorités compétentes pour appliquer les règles relatives à Natura 2000 ne peuvent plus ignorer les apports de cette jurisprudence. Puisse la présente chronique en faciliter **encore un peu** l'accès.

¹⁵⁶ La Cour de justice semble pencher, on l'a vu, en faveur de la première interprétation (état favorable), mais pourrait clarifier sa jurisprudence à cet égard. Sur cette question, voy. Ch.-H. BORN, « Le critère de décision à respecter dans le cadre du régime d'évaluation appropriée des incidences Natura 2000 », *Amén.*, 2017/4, pp. 262-285.

¹⁵⁷ Voy. par exemple, sur l'article 6 de la directive, COMMISSION EUROPÉENNE, *Gérer les sites Natura 2000 – Les dispositions de l'article 6 de la directive « Habitats »* 92/43/CEE, Luxembourg, Commission européenne, 2019 (en ligne), 90 p.; *Document d'orientation de l'article 6, paragraphe 4, de la directive « Habitats ». Clarification des concepts de : solutions alternatives, raisons impératives d'intérêt public majeur, mesures compensatoires, cohérence globale, avis de la Commission*, 2007/2012, 31 p.; *Évaluation des plans et projets ayant des incidences significatives sur des sites Natura 2000. Guide de conseils méthodologiques de l'article 6 paragraphes 3 et 4, de la directive « Habitats »* 92/43/CEE, Communication de la Commission C(2021)6913 final, 28 septembre 2021, 123 p.