

Précisions sur l'articulation entre l'évaluation environnementale des plans et programmes et le régime des zones Natura 2000

[CJUE 12 juin 2019 Terre wallonne ASBL c/ Région wallonne, aff. n° C-321/18](#)

[CJUE 12 juin 2019 Compagnie d'entreprises CFE SA c/ Région de Bruxelles-Capitale, aff. n° C-43/18](#)

Il y a quelques mois déjà, par deux arrêts rendus le 7 novembre 2018, la Cour de justice de l'Union européenne avait apporté quelques précisions sur la directive 92/43/CEE du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (dite « habitats » et surtout connue pour l'institution du réseau Natura 2000) et la directive 2011/92/UE du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (dite « EIE ») ((Voir [Adden-leblog](#) du 20 décembre 2018.)).

Cette fois-ci, par deux arrêts rendus le 12 juin 2019, elle précise l'articulation entre la directive « habitats » et la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (dite « EIPP ») et, plus exactement, répond à la question de savoir si des mesures prises pour l'application de la première doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale en vertu de la seconde.

1 Le cadre juridique

1.1 Le réseau « Natura 2000 » est un réseau écologique européen cohérent formé par des sites abritant des types d'habitats naturels et des habitats de certaines espèces énumérés dans les annexes de la directive 92/43/CEE « habitats ».

L'article 6 § 3 de la directive « habitats » prévoit notamment que tout plan ou projet non directement lié ou nécessaire à la gestion d'un site Natura 2000 mais susceptible d'affecter ce site de manière significative fait l'objet d'une évaluation appropriée de ses incidences sur le site eu égard aux objectifs de conservation de ce site.

1.2 L'article 3 de la directive « EIPP » prévoit une évaluation environnementale des plans et programmes :

- élaborés dans certains secteurs (sylviculture, énergie, transports...) et qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets (de travaux, ouvrages...) énumérés dans les annexes I et II de la directive 201/92/UE « EIE » pourra être autorisée (§ 2, a) ;
- ou pour lesquels une évaluation est requise en vertu des articles 6 et 7 de la directive « habitats » (§ 2, b) ;
- ou, en dehors des cas précédents, qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets pourra être autorisée à l'avenir et si, par ailleurs, l'État membre a déterminé qu'ils étaient susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement (§ 4).

2 Pas d'évaluation environnementale pour la fixation d'objectifs de conservation du réseau Natura 2000 à l'échelle régionale ayant valeur indicative

2.1 La loi belge sur la conservation de la nature prévoit que le gouvernement fixe, d'une part, à l'échelle de la région Wallonne, des objectifs de conservation du réseau Natura 2000 ayant valeur indicative et, d'autre part, à l'échelle de chaque site, des objectifs de conservation ayant

valeur réglementaire.

Pour fixer les premiers, il a édicté un arrêté en date du 1^{er} décembre 2016 qui a été attaqué par une association au motif qu'il n'avait pas été précédé d'une évaluation environnementale. Saisie de la question de savoir si une telle évaluation était requise, la Cour de justice répond par la négative dans l'arrêt *Terre wallonne ASBL*.

2.2 Elle écarte certes divers arguments s'opposant à une telle évaluation :

- Il est indifférent que les objectifs de conservation soient censés n'avoir que des effets bénéfiques.
- De même, la circonstance qu'une évaluation ne soit pas requise sur le fondement des dispositions combinées de l'article 6 § 3 de la directive « habitats » et de l'article 3 § 2-a de la directive EIPP ne signifie pas qu'il est soustrait à toute obligation en la matière, dès lors qu'il n'est pas exclu qu'il puisse édicter des règles conduisant à l'assimiler à un plan ou à un programme pour lesquels une évaluation des incidences environnementales est susceptible d'être obligatoire.
- En outre, l'arrêté attaqué répond à la notion de plan ou programme car il a été adopté par le gouvernement et en application d'une loi.

2.3 Toutefois, cet arrêté, qui ne fixe que des objectifs à l'échelle régionale et de valeur purement indicative, ne définit pas le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets pourra être autorisée à l'avenir.

Il n'est donc pas au nombre des plans ou programmes soumis à évaluation environnementale en vertu de l'article 3 § 2-a ou de l'article 3 § 4 de la directive « EIPP ». En conclusion, la Cour répond que :

« *L'article 3, paragraphes 2 et 4, de la directive 2001/42/CE*

du Parlement européen et du Conseil, du 27 juin 2001, relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, doit être interprété en ce sens qu'un arrêté, tel que celui en cause au principal, par lequel un organe d'un État membre fixe, à l'échelle régionale pour son réseau Natura 2000, des objectifs de conservation ayant une valeur indicative, alors que les objectifs de conservation à l'échelle des sites ont une valeur réglementaire, n'est pas au nombre des « plans et programmes », au sens de cette directive, pour lesquels une évaluation des incidences environnementales est obligatoire ».

3 Pas d'évaluation environnementale pour la désignation d'une zone spéciale de conservation (ZSC) et la fixation d'objectifs de conservation et de mesures de prévention qui ne sont applicables qu'aux projets ne nécessitant pas d'autorisation

3.1 Par un arrêté du 14 avril 2016, le gouvernement de la Région Bruxelles-Capitale a adopté l'arrêté de désignation d'un site Natura 2000 et a fixé une quinzaine d'interdictions applicables aux projets qui ne sont soumis ni à permis ni à autorisation. Cet arrêté a été attaqué par une entreprise propriétaire d'une parcelle comprise dans le périmètre concerné et la question de la nécessité d'une évaluation environnementale préalable a également été posée à la CJUE.

Par son arrêt *Compagnie d'entreprises CFE SA*, la Cour exclut, en l'espèce, et uniquement sous réserve de vérifications qu'il incombe à la juridiction belge d'effectuer, la nécessité d'une évaluation environnementale.

3.2 Là encore, les éventuels effets bénéfiques de la décision sont indifférents.

Par ailleurs, une évaluation environnementale n'est pas requise en vertu des dispositions combinées de l'article 6 § 3 de la directive « habitats » et de l'article 3 § 2-a de la

directive EIPP, parce qu'il s'agit d'un acte nécessaire à la gestion du site et que c'est au regard des objectifs de conservation qu'il fixe que l'évaluation envisagée par ces dispositions doit être effectuée.

3.3 L'arrêté attaqué pouvant toutefois être considéré comme un plan ou programme (car adopté par une autorité régionale sur le fondement d'une loi l'exigeant), il restait donc, là encore, à savoir si une évaluation pouvait être requise en vertu de l'article 3 § 2-a ou de l'article 3 § 4 de la directive « EIPP ».

Comme dans l'affaire précédente, il fallait donc déterminer si cet acte définit le cadre dans lequel la mise en œuvre de projets pourra être autorisée à l'avenir.

Sur ce point, la Cour rappelle qu'elle a déjà jugé que la notion de « plans et programmes » se rapporte à tout acte qui établit, en définissant des règles et des procédures, un ensemble significatif de critères et de modalités pour l'autorisation et la mise en œuvre d'un ou de plusieurs projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

A cet égard, elle constate que l'arrêté du 14 avril 2016 contient un certain nombre d'interdictions mais que celles-ci ne semblent valoir que pour des projets ne nécessitant pas d'autorisation.

Elle laisse le loin à la juridiction belge de vérifier si c'est bien le cas et, si tel est le cas, alors l'arrêté attaqué ne définirait pas un cadre dans lequel la mise en œuvre d'autres projets pourra être autorisée à l'avenir et ne serait donc pas un plan ou programme soumis à évaluation environnementale.

Elle juge donc, au final, que :

« L'article 3, paragraphes 2 et 4, de la directive 2001/42/CE

du Parlement européen et du Conseil, du 27 juin 2001, relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, doit être interprété en ce sens que, sous réserve des vérifications qu'il incombe à la juridiction de renvoi d'effectuer, un arrêté, tel que celui en cause au principal, par lequel un État membre désigne une zone spéciale de conservation (ZSC) et fixe des objectifs de conservation ainsi que certaines mesures de prévention, n'est pas au nombre des « plans et programmes » pour lesquels une évaluation des incidences environnementales est obligatoire ».

Condamnation inédite de la France pour n'avoir pas saisi la CJUE d'une question préjudicielle

[CJUE 4 octobre 2018 Commission européenne c/ République française, aff. C-416/17](#)

La Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) a jugé que la France avait manqué à ses obligations lui incombant sur le fondement du droit de l'Union Européenne, le Conseil d'État ayant omis de la saisir à titre préjudiciel, dans le cadre d'un contentieux fiscal.

La CJUE pose le principe selon lequel « un manquement d'un État membre peut être, en principe, constaté au titre de l'article 258 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) quel que soit l'organe de cet État dont l'action ou l'inaction est à l'origine du manquement, même s'il s'agit d'une institution constitutionnellement

indépendante ».

Autrement dit, la Cour admet qu'une institution constitutionnellement indépendante, comme le Conseil d'État, peut être à l'origine d'un manquement imputable à l'État dans l'hypothèse où ce dernier refuse de la saisir d'une question préjudicielle.

Pour la première fois, la Cour constate qu'une juridiction dont les décisions ne sont pas susceptibles de faire l'objet d'un recours juridictionnel de droit interne aurait dû l'interroger afin d'écartier le risque d'une interprétation erronée du droit de l'Union.

Le mécanisme de la question préjudicielle (ou du renvoi préjudiciel) permet, à une juridiction nationale, saisie au fond du litige, d'interroger la CJUE sur l'interprétation ou la validité du droit de l'Union européenne. Ce mécanisme facultatif permet ainsi de garantir la sécurité juridique par une application uniforme du droit de l'Union européenne sur l'ensemble du territoire. Cependant, lorsqu'une juridiction nationale est amenée à statuer en dernier recours, elle est obligatoirement tenue de poser une question préjudicielle à la CJUE.

Cette obligation de saisine ne s'impose toutefois pas à la juridiction nationale lorsque cette dernière constate que la question soulevée n'est pas pertinente ou que la disposition du droit de l'Union en cause a déjà fait l'objet d'une interprétation de la part de la cour ou que l'application correcte du droit de l'Union s'impose avec une telle évidence qu'elle ne laisse place à aucun doute raisonnable « *sur la manière de résoudre la question posée* » (CJCE, 6 octobre 1982, *Cilfit*, 283/81).

Le Conseil d'État a estimé que, dans le cas d'espèce, il pouvait s'écartier d'une jurisprudence européenne rendue relativement au régime fiscal britannique (CJUE 13 nov. 2012,

Test Claimants in the FII Group Litigation, aff. C-35/11). Il a ainsi choisi délibérément de ne pas appliquer cette jurisprudence en estimant que le système britannique était différent.

La Cour considère que des doutes sérieux existaient sur la certitude du raisonnement du Conseil d'État qui ne pouvait alors pas considérer qu'il s'imposerait avec évidence à la Cour. A cet égard, l'avocat général souligne dans ses conclusions que « *La divergence des solutions proposées par les sociétés requérantes et le rapporteur public démontrait d'ailleurs l'absence de certitude sur la solution à retenir* ».

La CJUE estime donc que ces éléments auraient dû conduire le Conseil d'État à opérer un renvoi préjudiciel en raison d'un doute raisonnable sur l'interprétation des dispositions litigieuses ayant une conséquence réelle sur l'application du droit.

Au-delà de la condamnation inédite de la France pour n'avoir pas saisi la CJUE d'une question préjudicielle en raison d'une interprétation partagée, cet arrêt interroge sur l'engagement de la responsabilité de la France pour violation du droit de l'Union.