

Date de réception : 18/11/2020

Id Publié	:	C-463/20
Numéro de pièce	:	1
Numéro de registre	:	1161890
Date de dépôt	:	24/09/2020
Date d'inscription au registre	:	28/09/2020
Type de pièce	:	Demande de décision préjudicielle
	:	Pièce
Référence du dépôt effectué par e-Curia	:	DC133874
Numéro de fichier	:	1
Auteur du dépôt	:	Delannay Gregory (J358399)

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 247.715 du 4 juin 2020

A. 221.246/XIII-7906

En cause : **l'Association sans but lucratif NAMUR-EST ENVIRONNEMENT,**
ayant élu domicile chez
M^e Jacques SAMBON, avocat,
boulevard Reyers 110
1030 Bruxelles,

contre :

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

Partie intervenante :

la société anonyme CIMENTERIES CBR,
ayant élu domicile chez
M^e Laurence DE MEEÛS, avocat,
chemin du Stocquoy 1
1300 Wavre.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 18 janvier 2017, l'association sans but lucratif (A.S.B.L.) NAMUR-EST ENVIRONNEMENT demande l'annulation de la décision de l'inspecteur général du département de la nature et des forêts (D.N.F.) du 27 juin 2016 par laquelle sont octroyées à la société anonyme (S.A.) SAGREX des dérogations aux mesures de protection des espèces animales et végétales définies aux articles 2*bis*, 3, 3*bis* de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature en vue de l'exploitation d'une carrière de granulats calcaires à Bossimé.

‡AEGUNEJBB-BEBGJBT‡

II. Procédure

Par une requête introduite le 24 février 2017, la S.A. CIMENTERIES CBR a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 14 mars 2017.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^me^ Isabelle LEYSEN, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 28 janvier 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 27 février 2020.

M. Luc DONNAY, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e^ Jacques SAMBON, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e^ Pierre MOËRYNCK, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e^ Charles-Hubert BORN *loco* M^e^ Laurence DE MEEUS, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M^me^ Isabelle LEYSEN, premier auditeur, a été entendue en son avis.

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

III. Faits

1. Le 4 novembre 2008, la S.A. SAGREX introduit une demande de permis unique ayant pour objet la remise en exploitation du site de la carrière de Bossimé, le creusement d'un tunnel entre les carrières de Bossue et de Lives-sur-

‡AEGUNEJBB-BEBGJBT‡

Meuse, l'installation d'une bande transporteuse dans la carrière de Lives-sur-Meuse et l'aménagement d'un quai de chargement de péniches en bord de Meuse.

2. Le 12 mai 2010, la direction extérieure de Namur du département de la nature et des forêts (D.N.F.) émet un avis défavorable, lequel comporte notamment les motifs suivants :

« Considérant que le projet se situe en zone d'extraction au plan de secteur;

Considérant que le projet prévoit la remise en exploitation de sites carriers contigus non exploités depuis plusieurs décennies;

Considérant que ce projet jouxte sur quelques centaines de mètres le périmètre du site Natura 2000 BE 35004 "Vallée de la Meuse de Dave à Marche-les-Dames" (talus d'isolement entre la carrière de Lives-sur-Meuse et la RN 90);

Considérant que l'étude d'incidences contenue dans le dossier n'exclut pas un risque d'impact significatif sur cette partie de site Natura 2000 en raison du dérangement (présence humaine, mouvements d'engins, etc), de la poussière, du bruit et des vibrations qui seront produites par l'activité prévue dans la zone A de la carrière de Lives;

Considérant que ce projet est prévu au droit de deux sites de grand intérêt biologique (SGIB 931 : Carrière de Bossimé; SGIB 924 : carrière de Lives-sur-Meuse) et à proximité immédiate du SGIB 930 (Carrière du Bois de Chetoi);

Considérant que ce projet prévu sur plus de 70 ha entraînera la destruction complète du SGIB 931 et la destruction partielle du SGIB 924, avec disparition parfois totale des six habitats d'intérêt communautaire présents dont au moins deux prioritaires (habitats 6110 et 6210);

Considérant par ailleurs que ce projet entraînera également la perte d'habitats d'espèces protégées dont au moins trois d'intérêt communautaire (Grand-Duc, Faucon pèlerin et Pic noir voire Cigogne noire), une quinzaine d'espèces de la liste rouge (oiseaux, insectes, plantes dont plusieurs orchidées) et une autre quinzaine d'espèces partiellement ou strictement protégées (oiseaux, reptiles, insectes et plantes);

Considérant que, malgré le grand nombre d'espèces protégées qui seront impactées par le projet, le dossier ne fait étonnamment nulle mention de l'obligation légale de disposer des dérogations nécessaires aux mesures de protection des espèces protégées conformément à la réglementation en vigueur;

Considérant que vu sa nature et son échelle, ce projet est également susceptible de générer certains impacts (dérangement, vibrations,...) sur certaines espèces animales sensibles des zones avoisinantes;

Considérant que vu la nature et l'échelle de ce projet, les réaménagements prévus avant, pendant et après chantier ne sont pas susceptibles de réellement atténuer ni compenser les nombreux impacts prévus, notamment en matière de destruction d'habitats naturels;

Considérant que les recommandations paraissent assez limitées et fragmentaires dans leurs effets; c'est ainsi qu'il n'est envisagé aucune translocation intégrale de substrats intéressants ou d'espèces protégées (orchidées) ou autres mesures

susceptibles de préserver un milieu de reproduction pour les nombreux batraciens présents à Bossimé;

Considérant que si l'on peut raisonnablement supposer qu'au terme de l'exploitation fixé à 30 ans, le site devrait pouvoir évoluer favorablement en matière de biodiversité, aucune certitude notamment légale et biologique n'existe à ce sujet alors qu'entre-temps, la perte de biodiversité sera importante et incontournable;

Considérant enfin qu'un certain nombre de déchets (dont des déchets dangereux contenant de l'amiante sur le site de Lives-sur-Meuse) sont présents sur le site, mais que le dossier ne précise pas clairement la gestion et destination de ces déchets ».

3. Le 1er septembre 2010, les fonctionnaires technique et délégué invitent le demandeur à introduire des plans modificatifs et un complément corollaire d'étude d'incidences.

4. Le 15 avril 2016, la S.A. SAGREX introduit auprès de l'inspecteur général du D.N.F. une demande de dérogation aux mesures de protection des espèces animales et végétales définies aux articles 2*bis*, 3 et 3*bis* de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature. Cette demande est accompagnée d'une évaluation des incidences intitulée « Destruction des milieux et déplacements des espèces végétales pour l'exploitation de la carrière de Bossimé » datée du mois d'avril 2016.

5. Le 26 avril 2016, le conseil supérieur wallon de la conservation de la nature émet un avis favorable sur la demande de dérogation aux mesures de protection d'espèces animales et végétales protégées.

6. Le 27 juin 2016, l'inspecteur général du D.N.F. accorde la dérogation aux mesures de protection des espèces animales et végétales; il autorise en conséquence la société SAGREX à perturber intentionnellement les individus des espèces animales et végétales qu'il énumère, à détériorer et détruire des zones d'habitat de ces espèces, à déraciner, détruire intentionnellement, détenir et transporter des individus, et à détériorer des zones d'habitat de ces espèces, moyennant l'application de mesures d'atténuation qu'il énumère. Il s'agit de l'acte attaqué.

7. Le 30 septembre 2016, la S.A. SAGREX dépose des plans modificatifs et un complément corollaire d'étude d'incidences relatifs à la mise en exploitation des sites carriers de Lives et de Bossimé et visant à :

- autoriser la remise en exploitation et l'extension vers l'Est de la carrière de Bossimé dite « carrière des Grands malades », d'une superficie de 50,2 ha, pour

l'extraction d'environ 30 millions de tonnes de granulats calcaires, durant une période maximale de 30 ans (de 18 ans selon une hypothèse pessimiste, à 27 ans suivant une hypothèse optimiste);
- installer des unités de traitement de la roche extraite (concassage, lavage, criblage...) dans la carrière de Bossimé, ainsi que le creusement d'un tunnel de 420 mètres de long destiné à accueillir une bande transporteuse permettant l'acheminement des granulats extraits vers l'ancienne carrière de Lives-sur-Meuse depuis laquelle les bateaux seraient chargés;
- ériger des constructions, installations et dépôts annexes (bureaux, silos, station d'épuration, bandes transporteuses, dalle, etc...) indispensables à l'exploitation;
- aménager un nouveau merlon de stériles en limites Nord et Est du site, et réaménager la carrière en cours et en fin d'exploitation.

8. Une enquête publique sur le projet modifié est organisée du 21 novembre au 21 décembre 2016. Elle suscite de nombreuses réclamations parmi lesquelles les réclamations suivantes :

- le rapport de l'expert ornithologique ne conclut pas au maintien certain du hibou grand-duc sur le site à la suite de la remise en activité de la carrière;
- la concentration d'activités et d'installations sur le site de Bossimé est incompatible avec le maintien du hibou grand-duc sur site;
- la disparition d'un site de nourrissage pour de nombreuses espèces;
- pas de garanties de résultats pour les mesures de compensations environnementales proposées;
- la nécessité d'une dérogation aux mesures de protection pour le hibou grand-duc;
- si le hibou nichant dans la carrière de Bossimé quitte celle-ci pour le site de Lives alors il entrera en compétition avec celui vivant déjà sur ce site, un des deux devra quitter le site et trouver un nouvel endroit où nicher;
- la comparaison faite par l'expert ornithologique des deux sites carriers n'est pas appropriée.

9. Par un courrier du 6 décembre 2016, l'A.S.B.L. NAMUR-EST ENVIRONNEMENT demande à l'inspecteur général du département de la nature et des forêts certains éclaircissements quant à la décision d'octroi de la dérogation.

10. Par un courriel du 16 décembre 2016, la directrice générale de la direction de la nature du D.N.F. répond à ce courrier.

11. Le 21 décembre 2016, la direction extérieure de Namur du D.N.F. émet un avis favorable sous conditions sur la demande de permis unique. Celui-ci est rédigé comme suit :

‡AEGUNEJBB-BEBGJBT‡

« Considérant que le projet se situe en zone d'extraction au plan de secteur;

Considérant que le projet prévoit la remise en exploitation de sites carriers contigus non exploités depuis plusieurs décennies;

Considérant que ce projet jouxte sur quelques centaines de mètres le périmètre du site Natura 2000 8E35004 "Vallée de la Meuse de Dave à Marche-les-Dames" (talus entre la carrière de Lives-sur-Meuse et la RN 90);

Considérant que l'étude d'incidences contenue dans le dossier révisé exclut désormais un risque d'impact significatif sur cette partie de site Natura 2000 en raison de l'absence d'activités "lourdes" sur le site de Lives-sur Meuse (contrairement à ce qui était prévu dans le dossier initial);

Considérant que ce projet est prévu au droit de deux sites de grand intérêt biologique (SG18 931 : Carrière de Bossimé; SGIB 924 : carrière de Lives-sur-Meuse) et à proximité immédiate du SG.II3 930 (Carrière du Bois de Chetoi);

Considérant que le site de la carrière de Bossimé héberge différentes espèces de batraciens, reptiles, insectes, plantes et oiseaux protégées et qu'en l'absence de mesures de précaution particulières, les travaux projetés auront vraisemblablement un impact significatif sur les habitats de ces espèces ainsi que sur une partie des individus de ces espèces;

Considérant que le demandeur prévoit de mettre en œuvre différentes mesures en vue d'atténuer et de compenser l'impact de l'exploitation sur ces espèces;

Considérant qu'une partie de ces mesures seront mises en place anticipativement, notamment au sein de l'ancienne carrière de Lives-sur-Meuse dont l'exploitation n'est pas prévue dans l'immédiat afin d'accroitre son potentiel écologique et considérant que le phasage des travaux et le plan de réaménagement visent à maximiser le potentiel d'accueil des espèces impactées;

Considérant que, moyennant la mise en place par le demandeur des mesures d'atténuation et de compensation contenues dans la dérogation du 27/06/16 aux mesures de protection des espèces animales et végétales potentiellement impactées par le projet, les travaux ne porteront pas atteinte à l'état de conservation des espèces présentes sur le site, tant à l'échelle locale que régionale;

Considérant que ce projet prévu sur plus de 70 ha entraînera la destruction pratiquement complète du SGIB 931, avec disparition parfois totale des six habitats d'intérêt communautaire présents dont au moins deux prioritaires (habitats 6111 et 6210);

Considérant cependant que cette destruction d'habitats naturels sera progressive tout au long des décennies d'exploitation et qu'avant le démarrage de l'exploitation mais surtout en cours d'exploitation, diverses zones non directement utiles à l'activité extractive seront progressivement aménagées afin d'y recréer les habitats impactés potentiellement et ce, sur de plus grandes surfaces à terme;

Considérant par ailleurs que les habitats ouverts présents actuellement à Bossimé (pelouses calcaires 6110 et 6120, falaise à végétation chasmophytique 8210, ...) voient leur état de conservation se dégrader progressivement en raison de la recolonisation végétale active depuis plusieurs dizaines d'années;

Considérant que l'on peut raisonnablement supposer qu'au terme de l'exploitation fixé à 30 ans, une bonne partie du site présentera un intérêt biologique important

‡AEGUNEJBB-BEBGJBT‡

et devrait pouvoir évoluer favorablement en matière de biodiversité, la fosse principale et nombre de parois étant maintenues ou (re)créées;

Considérant que le projet prévoit l'ensemencement de certaines zones à vocation nature, action parfois moins favorable en matière de biodiversité que le "laisser faire";

Considérant que moyennant les recommandations reprises dans le dossier de demande, moyennant les obligations découlant de la dérogation du 27/06/16 et moyennant les conditions reprises ci-dessous, les impacts importants de ce projet en matière de conservation de la nature peuvent être ramenés à un niveau acceptable vu notamment les compensations;

Considérant qu'un comité de gestion dans lequel sera présent le DNF sera créé avant le début de l'exploitation afin de s'assurer de la bonne mise en œuvre - notamment sur un plan biologique- de chaque étape du projet;

L'avis du Département de la Nature et des Forêts est favorable aux strictes conditions suivantes ».

12. Le 25 septembre 2017, le Ministre ayant notamment l'Environnement et l'Aménagement du territoire dans ses attributions refuse le permis unique sollicité visant à remettre en exploitation la carrière de Bossimé, creuser un tunnel entre les carrières de Bossimé et de Lives-sur-Meuse et aménager un quai de chargement de péniches en bord de Meuse.

Cette décision a fait l'objet d'un recours en annulation introduit par la S.A. CIMENTERIES CBR (affaire A.223.879/XIII-8191). Un arrêt n° 247.547 du 14 mai 2020 a rejeté la requête en annulation dirigée contre l'arrêté ministériel du 25 septembre 2017.

IV. Deuxième moyen

IV.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

Le deuxième moyen de la requête est pris de la violation des articles 2 à 10 et de l'annexe I.19 de la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, et de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 21 [lire 29] juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

La partie requérante soutient que l'acte attaqué est une autorisation qui n'a pas été soumise à une procédure d'évaluation des incidences conforme aux dispositions précitées de la directive 2011/92/UE et que l'autorité délivrante n'a pas

examiné si une telle procédure d'évaluation des incidences était requise ou devait être prescrite dans le cas d'espèce.

Elle relève que l'article 4.1. de la directive 2011/92/UE dispose que « les projets énumérés à l'annexe I sont soumis à une évaluation, conformément aux articles 5 à 10 »; que l'annexe I vise notamment les « 19. Carrières et exploitations minières à ciel ouvert lorsque la surface du site dépasse 25 hectares ou, pour les tourbières, 150 hectares », que ces projets doivent être « soumis à une procédure de demande d'autorisation et à une évaluation en ce qui concerne leurs incidences » et que l'autorisation est « la décision de l'autorité ou des autorités compétentes qui ouvre le droit du maître d'ouvrage de réaliser le projet » (article 2.1).

Elle indique que le projet, qui couvre une superficie de 59 hectares, relève de l'annexe I de la directive 2011/92/11/UE et que la dérogation accordée sur la base de l'article 5, §§ 1er et 3, de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature est accordée « en vue de l'exploitation d'une carrière de granulats calcaires à Bossimé », suivant l'article 1er du dispositif de l'acte attaqué. Elle en déduit qu'il y va d'une autorisation nécessaire pour que le demandeur ait « le droit … de réaliser le projet » et que, partant, la délivrance de cette autorisation devait être précédée d'une évaluation des incidences conforme « aux articles 5 à 10 » de la directive.

Elle soutient que, en toute hypothèse, dans le cadre d'un processus décisionnel à plusieurs étapes, la procédure d'évaluation doit intervenir le plus en amont possible. Elle reconnaît qu'une demande de permis unique pour l'exploitation de la carrière a été introduite parallèlement, mais elle observe que cette demande et l'étude d'incidences qui l'accompagne sont postérieures à l'introduction de la demande de dérogation et à la décision d'octroi du 27 juin 2016, l'étude d'incidences datant de juillet 2016.

Elle soutient que « l'extrait du chapitre Faune et Flore de l'étude d'incidences de 2008 - Complément d'étude d'incidences suite à la modification du projet de 2015 », annexé à la demande de dérogation, est de portée limitée, et ne peut constituer une évaluation des incidences sur l'environnement au sens des exigences de la directive.

Elle considère en outre que l'évaluation des incidences implique également la réalisation de consultations des instances concernées et la participation du public (article 6 de la directive 2011/92/UE), l'examen et la prise en compte par l'autorité compétente des informations présentées dans le document d'évaluation et des informations reçues dans le cadre des consultations en vertu de l'article 6 (article 8 de la directive 2011/92/UE), ainsi que l'intégration de cette prise en compte par

l'autorité compétente dans la décision d'autorisation et l'information du public (art. 9 de la directive 2011/92/UE), soit des étapes qui, à son estime, n'ont pas été respectées dans le cas d'espèce (et en particulier la phase de participation du public).

B. Le mémoire en réponse

La partie adverse répond que la décision attaquée ne constitue pas un projet au sens de la directive 2011/92/UE; qu'il n'a pas pour effet de permettre l'exploitation d'une carrière mais uniquement d'écarter l'application de certaines dispositions de la loi sur la conservation de la nature en vue de l'introduction d'une demande d'autorisation d'exploitation; que cette nuance est essentielle et d'ailleurs bien comprise par la requérante qui indique avoir pris connaissance de l'acte attaqué lors de l'enquête publique réalisée dans le cadre de l'instruction de la demande de permis unique introduite par la S.A. SAGREX pour l'exploitation de la carrière de Bossimé (demande ayant préalablement fait l'objet d'une étude d'incidences); que la rédaction de l'article 1er démontre à suffisance que, s'agissant d'une autorisation ne pouvant être mise en œuvre par elle-même, l'acte attaqué ne constitue pas « la décision de l'autorité ou des autorités compétentes qui ouvre le droit au maître d'ouvrage de réaliser le projet »; qu'il ne s'agit par ailleurs pas d'une autorisation s'inscrivant dans un processus décisionnel à plusieurs étapes, et que l'auteur de l'acte attaqué est une autorité différente de celles chargées d'instruire la demande de permis unique, et qui agit dans un cadre différent.

C. Le mémoire en réplique

La requérante réplique en se référant à divers arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne, et notamment à l'arrêt *Wells* du 7 janvier 2004 (C-201/02), relatif à l'application de la directive 85/337/CEE à l'exploitation d'une carrière.

Elle soutient que l'acte attaqué est une condition *sine qua non* de l'exploitation de la carrière; qu'il constitue donc une autorisation dans le cadre d'un processus décisionnel à plusieurs étapes; que la procédure d'évaluation doit intervenir le plus en amont possible; que le fait que l'auteur de l'acte attaqué soit une autorité différente de celles chargées d'instruire la demande de permis unique est sans incidence à cet égard, se référant sur ce point à l'arrêt n° 237.947, du 19 avril 2017, dans lequel le Conseil d'État se prononce, au regard du système d'évaluation des incidences sur l'environnement, sur l'articulation entre la décision d'ouverture de voirie prise par le Conseil communal sur la base du décret wallon du 6 février 2014 relatif à la voirie communale et le permis d'urbanisme relatif à l'implantation de la voirie sur la base du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et

du patrimoine (CWATUP), soit des décisions également adoptées par des autorités distinctes.

À son estime, considérer que l'évaluation des incidences ne doit avoir lieu que dans le cadre de l'instruction de la demande de permis unique revient à perdre de vue, d'une part, qu'il est prévu que, dans le processus de décision, l'autorité compétente tienne compte des incidences du projet sur l'environnement « le plus tôt possible », et, d'autre part, qu'une évaluation des incidences effectuée ultérieurement ne peut remettre en cause l'acte attaqué qui accorde définitivement l'autorisation de perturber intentionnellement des espèces protégées et de détériorer et détruire des zones d'habitat de ces espèces de sorte que l'évaluation doit être préalable.

D. Le mémoire en intervention

La partie intervenante soutient que la partie requérante ne démontre pas que toutes les dispositions visées au moyen sont directement applicables, la rédaction de certaines d'entre elles ne pouvant pas être considérée comme suffisamment précise et inconditionnelle. Elle relève encore que l'article D.62 du Livre I^{er} du Code de l'environnement ne soumet à la procédure d'évaluation que les projets soumis à «permis» visés aux articles D.49 et R.52 du Livre I^{er} du Code de l'environnement, lesquels n'incluent pas les dérogations « espèces », au contraire par exemple des autorisations et dérogations « Natura 2000 ».

Selon elle et en toutes hypothèses, si le projet d'exploitation de la carrière relève de la notion de « projet » au sens de la directive 2011/92/UE, la dérogation attaquée n'est en revanche pas une « autorisation » au sens de celle-ci, dès lors qu'elle n'ouvre pas, à elle seule, le droit de réaliser le projet : c'est la combinaison des deux autorisations - la dérogation « espèces » et le permis unique - qui « ouvre le droit » du maître d'ouvrage de réaliser son projet.

À son estime, dès lors que la dérogation est une étape du processus d'autorisation qui ne constitue pas la décision principale, mais bien une décision accessoire qui ne porte que sur certains effets du projet (l'effet de perturbation et de détérioration des habitats de certaines espèces strictement protégées), il n'était donc pas nécessaire de réaliser l'évaluation des incidences à ce stade, se référant à cet égard à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne.

Elle soutient que l'étude d'incidences qui accompagne la demande de permis unique comporte une analyse des incidences sur les espèces protégées visées par la dérogation, de sorte que les objectifs de la directive 2011/92/UE sont donc entièrement atteints dans la mesure où l'évaluation est réalisée avant l'autorisation

principale, où elle porte sur les incidences sur les espèces protégées et fait l'objet de toutes les garanties procédurales requises par la directive.

Selon elle, on ne peut considérer que le projet était définitivement arrêté dans toutes ses modalités d'exécution au moment de la demande de dérogation au point de permettre à l'autorité de se prononcer sur l'ensemble des incidences du projet : le dossier de demande de dérogation contient certes une description détaillée du projet, mais il ne permet pas à l'autorité compétente pour délivrer le permis unique - soit l'autorisation principale - d'avoir une vision complète du dossier. En ce sens, elle soutient que c'est au stade de la demande de permis unique que le demandeur doit procéder à l'évaluation des incidences, de manière à ce que l'étude porte sur le projet définitif, après adaptation pour se conformer à la dérogation « espèces ».

E. Le dernier mémoire de la partie adverse

Dans son dernier mémoire, la partie adverse soutient qu'il n'existe aucune articulation légale ou réglementaire entre le régime du permis unique et le régime des dérogations aux mesures de protection des espèces animales et végétales. Elle en déduit qu'il n'existe pas de « processus décisionnel » au sens de la jurisprudence européenne. À son estime, il ne faut pas confondre la cause, à savoir l'exploitation d'une carrière, avec ses effets, à savoir les atteintes aux espèces animales ou végétales.

F. Le dernier mémoire de la partie intervenante

Dans son dernier mémoire, la partie intervenante fait valoir que la décision principale est le permis unique, tandis que la décision accessoire est la dérogation. Elle en déduit que la directive 2011/92/EU est respectée quand bien même l'enquête publique a eu lieu postérieurement à l'adoption de l'acte attaqué, dès lors que « tant la dérogation proprement dite que l'évaluation spécifique des incidences démontrant le respect des conditions de la dérogation et le complément d'étude d'incidences relatif à la faune et à la flore (d'avril 2016) ont été joints au dossier soumis à enquête publique portant sur la décision principale ». Elle soutient que l'enquête publique a été précisément organisée à un moment où le public a eu l'occasion d'adresser de manière effective des observations sur le projet lui-même, à savoir l'exploitation de la carrière et ses conséquences sur les espèces protégées, étant donné qu'à ce moment, toutes les options étaient encore envisageables.

G. Le dernier mémoire de la partie requérante

Dans son dernier mémoire, la partie requérante insiste sur le fait que l'acte attaqué est une condition *sine qua non* de l'exploitation de la carrière. Elle considère que cette exploitation et la perturbation des espèces « constituent un seul et même projet d'intervention dans le milieu naturel ». À son estime, lorsque plusieurs décisions administratives sont nécessaires pour ouvrir le droit du maître d'ouvrage de réaliser le projet, c'est l'ensemble de ces décisions administratives qui constituent l'autorisation au sens de la directive 2011/92/UE. Elle maintient que la demande de dérogation n'a pas fait l'objet d'une évaluation environnementale adéquate.

IV.2. Examen

1. 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 prévoit en ses articles 12 et 13 que les Etats membres prennent des mesures nécessaires pour instaurer des systèmes de protection des espèces animales et végétales figurant à l'annexe IV, points a et b. En son article 16, elle donne la possibilité pour les Etats membres de déroger à ces mesures dans certains cas et à certaines conditions.

Transposant notamment cette directive, le décret du 6 décembre 2001 relatif à la conservation des sites Natura 2000 ainsi que la faune et la flore sauvages modifie la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature, laquelle dispose, en son article 5, § 1er, que le Gouvernement peut accorder des dérogations aux mesures de protection des espèces animales et végétales.

L'article 5*bis* de la loi précitée, également inséré par le décret du 6 décembre 2001 précité, dispose notamment comme suit :

« La demande de dérogation est introduite auprès du service de l'administration régionale désigné par le Gouvernement ;

Le Gouvernement arrête la forme et le contenu de la demande ;

[…]

Le Gouvernement arrête les conditions et les modalités d'octroi de la demande de dérogation ».

L'arrêté du Gouvernement wallon du 20 novembre 2003 relatif à l'octroi de dérogations aux mesures de protection des espèces animales et végétales, à l'exception des oiseaux, arrête la forme et le contenu de la demande de dérogation, ainsi que les conditions et les modalités d'octroi de celle-ci.

‡AEGUNEJBB-BEBGJBT‡

Ni la directive 92/43/CEE, ni la loi sur la conservation de la nature, ni l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 novembre 2003 ne prévoient d'évaluation des incidences ou la consultation du public préalablement à la délivrance de l'autorisation de déroger aux mesures de protection des espèces animales et végétales.

2. Ainsi que cela ressort de l'exposé des faits, c'est en vue de répondre à l'avis défavorable du D.N.F. du 12 mai 2010 que la partie requérante a introduit une demande de dérogation à la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature, dans le but de joindre cette demande et la décision qui en résulte aux plans modifiés et au complément corollaire d'étude d'incidences sollicités par les fonctionnaires technique et délégué.

3. La demande de dérogation est accompagnée d'une évaluation des incidences intitulée « Destruction des milieux et déplacements des espèces végétales pour l'exploitation de la carrière de Bossimé » datée du mois d'avril 2016. Elle énumère les espèces animales et végétales ainsi que les spécimens pour lesquels la dérogation est sollicitée, énonce le motif de la demande de dérogation, analyse des alternatives, décrit la nature, les lieux, la période d'exercice et les moyens, installations, et méthodes de l'opération pour laquelle la dérogation est sollicitée, conformément à l'article 5*bis* de la loi du 12 juillet 1973 précitée.

Cette évaluation des incidences est en outre accompagnée de diverses annexes, dont un extrait de l'étude d'incidences réalisée dans le cadre de la demande de permis unique relative aux carrières de Lives et de Bossimé. Il s'agit du « chapitre Faune et Flore de l'étude d'incidence de 2008 - Complément d'étude d'incidences suite à la modification du projet de 2015 », également datée du mois d'avril 2016.

4. Dans sa requête en annulation, la partie requérante se contente d'indiquer que ces documents ne constituent pas une évaluation des incidences sur l'environnement, mais elle n'avance aucun élément de nature à établir qu'ils ne répondraient pas aux exigences de la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, dont elle allègue la violation. Il s'ensuit que ce premier grief est imprécis, ce défaut ne pouvant être comblé par des développements contenus dans des écrits ultérieurs. Partant, le moyen est irrecevable sur ce point.

‡AEGUNEJBB-BEBGJBT‡

5. De la même manière, la partie requérante laisse entendre que la consultation des instances concernées prescrite par cette directive n'a pas eu lieu.

Toutefois, elle n'identifie pas, dans sa requête en annulation, quelle instance aurait dû être consultée et ne l'a pas été, alors que la demande de dérogation a été soumise au conseil supérieur de la conservation de la nature, lequel a émis un avis le 26 avril 2016. Il s'ensuit que le deuxième grief est également imprécis et que le moyen est irrecevable sur ce point.

6. Enfin, dans un troisième grief, la partie requérante relève qu'aucune phase de participation du public n'a eu lieu avant l'adoption de l'acte attaqué, ce qui, à son estime, est contraire aux exigences de la directive 2011/92/UE précitée.

7. L'article 1er, 2°, de la directive 2011/92/UE définit comme suit les notions suivantes :

a) « projet » :

- la réalisation de travaux de construction ou d'autres installations ou ouvrages,
- d'autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, y compris celles destinées à l'exploitation des ressources du sol;

b) « maître d'ouvrage » : soit l'auteur d'une demande d'autorisation concernant un projet privé, soit l'autorité publique qui prend l'initiative à l'égard d'un projet;

c) « autorisation » : la décision de l'autorité ou des autorités compétentes qui ouvre le droit du maître d'ouvrage de réaliser le projet;

d) « public » : une ou plusieurs personnes physiques ou morales et, conformément à la législation ou à la pratique nationales, les associations, organisations ou groupes constitués par ces personnes;

e) « public concerné » : le public qui est touché ou qui risque d'être touché par les procédures décisionnelles en matière d'environnement visées à l'article 2, paragraphe 2, ou qui a un intérêt à faire valoir dans ce cadre. Aux fins de la présente définition, les organisations non gouvernementales qui œuvrent en faveur de la protection de l'environnement et qui remplissent les conditions pouvant être requises en droit interne sont réputées avoir un intérêt;

‡AEGUNEJBB-BEBGJBT‡

f) « autorité(s) compétente(s) » : celle(s) que les États membres désignent en vue de s'acquitter des tâches résultant de la présente directive.

L'article 2, 1°, de la même directive dispose notamment que « Les États membres prennent les dispositions nécessaires pour que, avant l'octroi de l'autorisation, les projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, notamment en raison de leur nature, de leurs dimensions ou de leur localisation, soient soumis à une procédure de demande d'autorisation et à une évaluation en ce qui concerne leurs incidences sur l'environnement ».

L'article 6 de la directive précitée est libellé comme suit :

« 1. Les États membres prennent les mesures nécessaires pour que les autorités susceptibles d'être concernées par le projet, en raison de leurs responsabilités spécifiques en matière d'environnement ou de leurs compétences locales et régionales, aient la possibilité de donner leur avis sur les informations fournies par le maître d'ouvrage et sur la demande d'autorisation, en tenant compte, le cas échéant, des cas visés à l'article 8*bis*, paragraphe 3. À cet effet, les États membres désignent les autorités à consulter, d'une manière générale ou au cas par cas. Celles-ci reçoivent les informations recueillies en vertu de l'article 5. Les modalités de cette consultation sont fixées par les États membres.

2. À un stade précoce des procédures décisionnelles en matière d'environnement visées à l'article 2, paragraphe 2, et au plus tard dès que ces informations peuvent raisonnablement être fournies, les informations suivantes sont communiquées au public par des moyens électroniques et par des avis au public ou par d'autres moyens appropriés, afin d'assurer la participation effective du public concerné aux procédures de décision:

a) la demande d'autorisation;

b) le fait que le projet fait l'objet d'une procédure d'évaluation des incidences sur l'environnement et que, le cas échéant, l'article 7 est applicable;

c) les coordonnées des autorités compétentes pour prendre la décision, de celles auprès desquelles peuvent être obtenus des renseignements pertinents, de celles auxquelles des observations ou questions peuvent être adressées ainsi que des précisions sur les délais de transmission des observations ou des questions;

d) la nature des décisions possibles ou, lorsqu'il existe, le projet de décision;

e) une indication concernant la disponibilité des informations recueillies en vertu de l'article 5;

f) une indication de la date à laquelle et du lieu où les renseignements pertinents seront mis à la disposition du public et des moyens par lesquels ils le seront;

g) les modalités précises de la participation du public prévues au titre du paragraphe 5 du présent article.

3. Les États membres veillent à ce que soient mis, dans des délais raisonnables, à la disposition du public concerné:

a) toute information recueillie en vertu de l'article 5;

‡AEGUNEJBB-BEBGJBT‡

b) conformément à la législation nationale, les principaux rapports et avis adressés à l'autorité ou aux autorités compétentes au moment où le public concerné est informé conformément au paragraphe 2 du présent article;

c) conformément à la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement, les informations autres que celles visées au paragraphe 2 du présent article qui sont pertinentes pour la décision en vertu de l'article 8 de la présente directive et qui ne deviennent disponibles qu'après que le public concerné a été informé conformément au paragraphe 2 du présent article.

4. À un stade précoce de la procédure, le public concerné se voit donner des possibilités effectives de participer au processus décisionnel en matière d'environnement visé à l'article 2, paragraphe 2, et, à cet effet, il est habilité à adresser des observations et des avis, lorsque toutes les options sont envisageables, à l'autorité ou aux autorités compétentes avant que la décision concernant la demande d'autorisation ne soit prise.

5. Les modalités précises de l'information du public, par exemple, affichage dans un certain rayon ou publication dans la presse locale, et de la consultation du public concerné, par exemple, par écrit ou par enquête publique, sont déterminées par les États membres. Les États membres prennent toutes les mesures nécessaires afin de garantir que les informations pertinentes sont accessibles au public par voie électronique, au moins par l'intermédiaire d'un portail central ou de points d'accès aisément accessibles, au niveau administratif approprié.

6. Des délais raisonnables sont prévus à chacune des différentes étapes afin de laisser suffisamment de temps pour:

a) informer les autorités visées au paragraphe 1 ainsi que le public; et

b) permettre aux autorités visées au paragraphe 1 et au public concerné de se préparer et de participer effectivement au processus décisionnel en matière d'environnement en vertu des dispositions du présent article.

7. Le délai fixé pour consulter le public concerné sur le rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement visé à l'article 5, paragraphe 1, ne peut être inférieur à 30 jours ».

8. Dans son arrêt WELLS du 7 janvier 2004 (affaire C-201/02), la Cour de justice de l'Union européenne a constaté qu'aux termes du premier considérant de la directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, codifiée par la directive 2011/92, « il est prévu que, dans le processus de décision, l'autorité compétente tienne compte des incidences du projet en question sur l'environnement "le plus tôt possible" » (point 51). Elle a jugé ensuite comme suit : « Dès lors, lorsque le droit national prévoit que la procédure d'autorisation se déroule en plusieurs étapes, l'une de celles-ci étant une décision principale et l'autre une décision d'exécution qui ne peut aller au-delà des paramètres déterminés par la décision principale, les effets que le projet est susceptible d'avoir sur l'environnement doivent être identifiés et évalués lors de la procédure relative à la décision principale. Ce n'est que si ces effets ne sont identifiables que lors de la

procédure relative à la décision d'exécution que l'évaluation devrait être effectuée au cours de cette procédure » (C.J.U.E., 7 janvier 2004, WELLS, C-201/02, motifs 51 et 52).

La Cour de justice a en outre établi ce qui suit, dans l'espèce dont elle était saisie : « Il ressort de la systématique et des objectifs de la directive 85/337 que cette disposition vise la décision (à une ou plusieurs étapes) qui permet au maître d'ouvrage de commencer les travaux pour réaliser son projet. Eu égard à ces précisions, il appartient donc à la juridiction de renvoi de vérifier si le permis de construire sur avant-projet et la décision d'approbation des points réservés en question au principal constituent, dans leur ensemble, une "autorisation" au sens de la directive 85/337 (voir, à cet égard, arrêt [du 4 mai 2006], Commission/Royaume-Uni, C-508/03, [...], points 101, 102). Il convient de rappeler, ensuite, que la Cour a précisé au point 52 de l'arrêt WELLS, précité, que, lorsque le droit national prévoit une procédure d'autorisation à plusieurs étapes, l'une de celles-ci étant une décision principale et l'autre une décision d'exécution, qui ne peut aller au-delà des paramètres déterminés par la décision principale, les effets qu'un projet est susceptible d'avoir sur l'environnement doivent être identifiés et évalués lors de la procédure relative à la décision principale. Ce n'est que si ces effets ne sont identifiables que lors de la procédure relative à la décision d'exécution que l'évaluation devrait être effectuée au cours de cette dernière procédure » (C.J.U.E., 4 mai 2006, BARKER, C-290/03, motifs 45 à 47; aussi, C.J.U.E., 4 mai 2006, Commission c. Royaume-Uni, C-508/03, motif 104; C.J.U.E., 28 février 2008, ABRAHAM, C-2/07, motif 26; encore, C.J.U.E., 17 mars 2011, BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST, C-275/09, motifs 32 et 33 et C.J.U.E., 3 mars 2011, Commission c. Irlande, C-50/09, motifs 76 et 77).

La Cour de justice établit encore qu'il appartient au juge national de déterminer, sur la base de la réglementation nationale applicable, si la décision en question peut être considérée comme une étape d'une procédure d'autorisation en plusieurs étapes ayant pour objet, à son terme, la réalisation d'activités constitutives d'un projet au sens des dispositions pertinentes de la directive 85/337 (C.J.U.E., 17 mars 2011, BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST, C-275/09, motif 34).

9. En l'espèce, l'adoption de l'acte attaqué n'a été précédée d'aucune phase de participation du public, dès lors que, comme déjà relevé, les dispositions de la loi du 12 juillet 1973 ne prévoient pas l'organisation d'une telle enquête en pareille hypothèse.

Il ressort des éléments de la cause que la phase de participation du public a principalement eu lieu après l'adoption de l'acte attaqué, à l'occasion de l'enquête

publique organisée sur la demande de permis unique destinée à autoriser l'exploitation de la carrière.

Il importe dès lors d'examiner si les exigences de la directive 2011/92/UE imposent qu'une phase de participation au public soit organisée avant l'adoption d'une mesure qui a la portée et les effets de l'acte attaqué.

10. A cet égard, il y a lieu de relever que l'exploitation de la carrière de Bossimé ne pourrait avoir lieu sans la dérogation attaquée. En ce sens, il est hors de doute que l'acte attaqué constitue une condition nécessaire à la remise en exploitation de la carrière.

Par ailleurs, il est tout aussi incontestable que cette exploitation ne pourrait avoir lieu sans l'octroi d'un permis unique, dont la délivrance est subordonnée à l'organisation d'une enquête publique en vertu des dispositions pertinentes du Livre I^{er} du Code de l'environnement.

11. L'exploitation de la carrière de Bossimé constitue, en tant que telle, un projet au sens de l'article 1er, 2°, a), précité, de la directive 2011/92/UE. Cette exploitation doit, conformément à l'article 4.1 de la directive, être soumise à une évaluation environnementale étant donné que les carrières de ce type sont visées à l'annexe I de la directive.

Toutefois, l'acte attaqué a pour seul objet d'autoriser la perturbation d'animaux et la détérioration des zones d'habitat de ces espèces. Par ailleurs, la décision principale ouvrant le droit du maître de l'ouvrage à réaliser son projet est le permis unique qui pourra, après enquête publique, être refusé ou soumis à des conditions plus sévères que celles émises par l'acte attaqué. Ainsi, dans le cas d'espèce, l'autorité a refusé d'octroyer le permis unique relatif à l'exploitation de la carrière.

En ce sens, l'autorité en charge de la délivrance du permis unique doit examiner l'ensemble des aspects urbanistiques et environnementaux du projet portant sur l'exploitation de la carrière. A ce titre, elle peut apprécier plus strictement les incidences de cette exploitation par rapport aux paramètres déterminés par l'auteur de l'acte attaqué.

12. Se pose dès lors la question de savoir si l'acte attaqué et le permis unique qui viendrait autoriser l'exploitation de la carrière relèvent d'une même autorisation (au sens de l'article 1er, 2°, c), de la directive 2011/92/UE) relative à un même projet (au sens de l'article 1er, 2°, a), de la même directive). Compte tenu de la

spécificité de ce contexte factuel au regard de la jurisprudence européenne existante, il y a lieu de saisir d'office la Cour de justice de l'Union européenne de cette question.

En cas de réponse affirmative à cette première question, il convient encore d'interroger la Cour sur les exigences de cette même directive dès lors que, contrairement aux arrêts précités, en particulier l'arrêt WELLS, l'acte attaqué n'est pas réellement une décision d'exécution mais il ne constitue pas non plus la décision principale, celle-ci étant le permis unique autorisant l'exploitation de la carrière.

En conclusion, il y a lieu de rouvrir les débats et de saisir la Cour de justice des deux questions préjudicielles suivantes :

1/ Une décision « autorisant la perturbation d'animaux et la détérioration des zones d'habitat de ces espèces en vue de l'exploitation d'une carrière » et la décision autorisant ou refusant cette exploitation (permis unique) relèvent-elles d'une même autorisation (au sens de l'article 1er, 2°, c), de la directive 2011/92/UE) relative à un même projet (au sens de l'article 1er, 2°, a), de la même directive) dans l'hypothèse où, d'une part, cette exploitation ne peut avoir lieu sans la première d'entre elles et où, d'autre part, l'autorité en charge de la délivrance des permis uniques conserve la possibilité d'apprécier plus strictement les incidences environnementales de cette exploitation par rapport aux paramètres déterminés par l'auteur de la première décision ?

2/ En cas de réponse affirmative à cette première question, les exigences prescrites par cette directive, en particulier à ses articles 2, 5, 6, 7 et 8, sont-elles suffisamment respectées lorsque la phase de participation du public se déroule après l'adoption de la décision « autorisant la perturbation d'animaux et la détérioration des zones d'habitat de ces espèces en vue de l'exploitation d'une carrière » mais avant celle de la décision principale ouvrant le droit du maître d'ouvrage d'exploiter la carrière ?

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

Les débats sont rouverts.

‡AEGUNEJBB-BEBGJBT‡

Article 2.

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

1/ Une décision « autorisant la perturbation d'animaux et la détérioration des zones d'habitat de ces espèces en vue de l'exploitation d'une carrière » et la décision autorisant ou refusant cette exploitation (permis unique) relèvent-elles d'une même autorisation (au sens de l'article 1er, 2°, c), de la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement) relative à un même projet (au sens de l'article 1er, 2°, a), de la même directive) dans l'hypothèse où, d'une part, cette exploitation ne peut avoir lieu sans la première d'entre elles et où, d'autre part, l'autorité en charge de la délivrance des permis uniques conserve la possibilité d'apprécier plus strictement les incidences environnementales de cette exploitation par rapport aux paramètres déterminés par l'auteur de la première décision ?

2/ En cas de réponse affirmative à cette première question, les exigences prescrites par cette directive, en particulier à ses articles 2, 5, 6, 7 et 8, sont-elles suffisamment respectées lorsque la phase de participation du public se déroule après l'adoption de la décision « autorisant la perturbation d'animaux et la détérioration des zones d'habitat de ces espèces en vue de l'exploitation d'une carrière » mais avant celle de la décision principale ouvrant le droit du maître d'ouvrage d'exploiter la carrière ?

Article 3.

Les dépens sont réservés.

‡AEGUNEJBB-BEBGJBT‡

Ainsi prononcé, en audience publique de la XIII[e] chambre, le 4 juin 2020, par :

Colette DEBROUX,	président de chambre,
Anne-Françoise BOLLY,	conseiller d'État,
Luc DONNAY,	conseiller d'État,
Vanessa WIAME,	greffier.

Le Greffier,

Vanessa Wiame (Signature)

Signature numérique de Vanessa Wiame (Signature)
Date : 2020.06.04 18:15:49 +02'00'

Vanessa WIAME

Le Président,

Colette Debroux (Signature)

Signature numérique de Colette Debroux (Signature)
Date : 2020.06.04 14:09:56 +02'00'

Colette DEBROUX

‡AEGUNEJBB-BEBGJBT‡