

L'intégration de la biodiversité dans les plans d'aménagement du territoire.

Essai sur la contribution de la planification spatiale à la mise en place d'un réseau écologique

par Charles-Hubert BORN

*Chargé de cours invité à la Faculté de droit de l'Université catholique de Louvain
Avocat au barreau de Nivelles*

INTRODUCTION ¹

En 1912, Jean MASSART, botaniste renommé, s'interrogeait en ces termes dans son ouvrage «Pour la protection de la nature en Belgique». «*Une terre doit être extraordinairement maigre, rocheuse ou marécageuse, pour que le Belge ne réussisse pas à lui faire produire quelque chose. Et même s'il doit vraiment renoncer à la mettre en culture, par quelque procédé que ce soit, il y fera pâturer ses bestiaux, il y grattera de la litière, il enlèvera la croûte superficielle du sol pour en faire du combustible. Sans aucun doute, personne ne songerait un seul instant à regretter que le Belge réussisse à faire produire à son sol le maximum d'effet utile (...). Seulement, l'utilisation du territoire doit-elle aller jusqu'aux plus extrêmes limites? Faut-il que l'industrie et la culture prennent possession des moindres parcelles du sol?*». L'auteur pointait déjà, à une époque où les lotissements, les autoroutes, les élevages industriels et les éoliennes n'existaient pas encore, l'une des questions les plus cruciales pour l'avenir de la biodiversité. Quel espace réserver à la nature, dans un pays aussi peuplé et industrialisé que la Belgique?

C'est, fondamentalement, cette interrogation qui nous a conduit à choisir le sujet de notre recherche doctorale. Nous l'avons consacrée à «*l'intégration de la biodiversité dans les plans d'aménagement du territoire*»

¹ Le présent texte reproduit, sous réserve de certaines modifications, le texte de la soutenance de la thèse de doctorat en sciences juridiques de l'auteur, défendue le 23 avril 2008 à la Faculté de droit de l'UCL.



et, plus précisément, à la contribution de ces instruments à la mise en place d'un «réseau écologique», concept que nous évoquerons plus loin. En tant que juriste préoccupé par le déclin alarmant de la biodiversité, nous avons cherché à explorer la mesure dans laquelle les plans d'aménagement du territoire, par l'influence qu'ils exercent sur les changements dans les usages du sol, peuvent contribuer ou au contraire constituer un obstacle à la mise en œuvre d'une politique de conservation de la biodiversité efficace.

Une telle recherche est avant tout juridique. Mais pareil sujet présente, indéniablement, une dimension pluridisciplinaire. Il se prête à une analyse qui relève du droit mais aussi de l'écologie. Munis d'un minimum de bagage scientifique, nous avons donc pris le risque de réaliser une étude non seulement juridique, mais aussi, sous certains aspects, écologique du droit de la planification de l'aménagement du territoire. Une telle approche nous a paru indispensable pour pouvoir évaluer le droit de l'environnement sous l'angle de son efficacité.

Evidemment, il a fallu circonscrire l'objet de la recherche. Celle-ci s'est limitée, pour l'essentiel, à l'analyse du droit wallon, mais a fait référence, lorsque cela s'est avéré pertinent, aux instruments utilisés en droit flamand et bruxellois. Par ailleurs, seuls les instruments de planification de l'aménagement du territoire au sens strict ont été pris en compte et non ceux qui, bien que très proches dans leur objet, relevaient d'autres législations que celle de l'urbanisme, comme les plans relevant de la législation sur les déchets ou la mobilité.

La structure de notre étude s'est axée autour du concept «d'intégration», véritable pierre d'angle du droit contemporain de l'environnement. Au sens strict, l'intégration consiste, en substance, dans *la prise en compte par les pouvoirs publics des exigences de protection de l'environnement dans la définition et la mise en œuvre des politiques sectorielles*. En ce qui concerne la prise en compte de la biodiversité en aménagement du territoire, l'intégration peut opérer de deux façons.

Elle peut conduire les autorités compétentes en urbanisme à prendre en compte directement la biodiversité en tant qu'objet matériel, indépendamment de la protection juridique que celle-ci pourrait recevoir en vertu de législations de protection externes à l'urbanisme. On parle alors d'intégration directe ou interne. Ainsi, l'affectation en zone naturelle au plan de secteur d'une zone humide est un exemple d'intégration interne de la biodiversité dans les plans. Dans ce cas, le plan contribue directement à protéger la biodiversité.

Lorsqu'un élément du patrimoine naturel fait l'objet de mesures de protection en vertu d'une législation sectorielle externe à l'urbanisme, comme

la loi sur la conservation de la nature, l'intégration vise alors éviter des conflits de normes et à assurer la coordination des décisions qui portent sur une même portion de territoire. On parle cette fois d'intégration indirecte ou externe. Ainsi par exemple, la mise en révision des plans de secteur en vue de les rendre cohérents avec le plan de gestion d'un parc naturel relève de l'intégration externe. Dans ce cas, le plan contribue de façon indirecte à la protection de la biodiversité en ne faisant pas obstacle à l'adoption de mesures de protection externes à l'urbanisme.

A partir de cette distinction fondamentale, le plan de la recherche s'est imposé de lui-même. Il s'est articulé en trois parties, la première consacrée au cadre de l'intégration, la deuxième à l'intégration interne et la troisième à l'intégration externe des considérations relatives à la biodiversité dans les plans. Auparavant, dans un titre préliminaire non juridique, nous avons démontré, d'un point de vue scientifique, l'influence de la politique d'aménagement du territoire sur la biodiversité et l'importance de recourir à une approche intégrée de la planification spatiale du développement territorial.

1. — LES DONNÉES SCIENTIFIQUES

A la base du raisonnement, un constat scientifique. Les principaux processus d'érosion de la biodiversité, à savoir la destruction, la détérioration et la fragmentation des habitats, sont causés, au niveau local, par les changements dans les usages du sol. L'urbanisation, l'intensification de l'agriculture et de la sylviculture, le développement des infrastructures de communication ou encore l'industrialisation transforment profondément les écosystèmes et les paysages, à un rythme auquel la plupart des espèces ne sont pas capables de s'adapter. Ce lien de cause à effet entre usage du sol et extinction des espèces est la clé qui permet de comprendre l'influence de l'aménagement du territoire sur la biodiversité, dans la mesure où cette politique a précisément pour objet de contrôler et d'orienter la répartition spatiale des usages physiques du sol sur le territoire.

Pour remédier aux phénomènes de fragmentation et de destruction des habitats, les scientifiques préconisent l'établissement d'un *réseau écologique*. L'idée est d'identifier sur le territoire, sur la base de critères scientifiques, les espaces qui seront appropriés en taille, en qualité et en connectivité pour permettre de maintenir ou de rétablir les espèces et les habitats naturels dans un état de conservation favorable. Le réseau écologique correspond donc, sur une carte, à un ensemble cohérent de zones de tailles et de formes diverses, aux fonctions écologiques distinctes. On parle ainsi de zones «centrales» — soit les zones de grand intérêt biologique réservées en prio-

rité à la nature –, de zones «de développement» — soit des zones ayant un potentiel biologique où les activités humaines peuvent être adaptées pour concrétiser ce potentiel — et de zones «tampons» — dont la fonction est d'atténuer les incidences des activités exercées à l'extérieur du site qu'elles entourent. Ces zones sont, le cas échéant, interconnectées entre elles par des zones «de liaison» ou corridors écologiques, dont le rôle est de permettre la dispersion des espèces et les échanges génétiques au sein du réseau. En dépit de certaines limites, cette stratégie constitue, de l'avis d'une majorité de scientifiques, la réponse la plus adaptée pour mettre un terme au déclin de la biodiversité dans les pays fortement urbanisés.

Inévitablement, par son influence sur l'évolution de la répartition des usages du sol, l'aménagement du territoire est appelé à interférer avec le maintien ou le rétablissement d'un réseau écologique. Pour comprendre cette influence, il n'est pas inutile de rappeler comment se structure le processus décisionnel en aménagement du territoire. On sait que cette politique repose, pour une large part, sur un système complexe et hiérarchisé d'instruments de planification, de réglementation et de contrôle individuel des usages du sol. Ce système recourt à trois principaux types d'instruments normatifs.

En amont du processus décisionnel, les *plans d'orientation* ou «schémas» ont pour objet de formaliser et d'orienter la politique d'aménagement du territoire de l'autorité qui l'adopte. Ils permettent à l'autorité de se fixer des objectifs d'aménagement du territoire et de définir les moyens d'y parvenir. Ils ont, en Régions wallonne et bruxelloise, valeur indicative, ce qui leur donne une grande flexibilité, dans la mesure où l'autorité peut s'en écarter moyennant motivation.

Ces schémas sont ensuite mis en œuvre par les *plans d'affectation du sol* et, dans les zones bâties, par les *règlements d'urbanisme*, qui ont pour objet d'exécuter la politique définie par les schémas en imposant des restrictions réglementaires à l'usage du sol. La technique principale utilisée est le zonage, par lequel l'autorité divise le territoire en zones et les affecte à différentes «destinations», comme l'agriculture ou la résidence par exemple. Ayant valeur réglementaire, le plan d'affectation du sol lie, sauf dérogation, la compétence des autorités pour octroyer des autorisations, ce qui lui donne un poids considérable dans la décision finale.

Enfin, dernière étape du processus décisionnel, la délivrance des *permis d'urbanisme, uniques et de lotir* permet à l'autorité de lever, à l'échelle de la parcelle, l'interdiction de modifier l'occupation du sol sans permis. Leur fonction est de donner à l'autorité l'opportunité de vérifier le bon respect par les demandeurs de permis des différents schémas, plans et règlements applicables et de garantir un bon aménagement des lieux.

En ce qu'ils ont pour vocation d'orienter dans l'espace l'implantation d'une série d'activités potentiellement dommageables pour la biodiversité comme la construction, ces instruments peuvent entraver la mise en place d'un réseau écologique, comme ils peuvent au contraire y contribuer activement. C'est là tout l'enjeu de l'*intégration*.

2. — LE CADRE DE L'INTÉGRATION

Après avoir effectué ces différents constats, nous avons ensuite procédé, dans une première partie, à une analyse approfondie du cadre juridique international, communautaire et interne de l'intégration pour déterminer dans quelle mesure ce cadre s'avère propice à la prise en compte de la biodiversité en aménagement du territoire. La réponse est globalement positive, pour deux raisons.

Première raison. On constate que l'intégration des considérations relatives à la biodiversité est devenue une obligation générale contraignante dans le chef des pouvoirs publics. Cette obligation découle à la fois du droit international, de notre Constitution et du droit régional. Ainsi, depuis 2007, le principe — ou la clause — d'intégration, déjà consacré par l'article 2, al. 3, du Livre I^{er} du Code wallon de l'environnement, trouve un fondement constitutionnel certain à l'article 7bis de la Constitution, qui oblige toutes les autorités à poursuivre les objectifs d'un développement durable.

Seconde raison. Le cadre organique et institutionnel de l'aménagement du territoire ne constitue pas, sous certaines réserves, un obstacle à l'intégration de la biodiversité dans les plans. Ainsi, en Région wallonne, depuis l'origine, le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, le CWATUP, inclut explicitement parmi ses objectifs des préoccupations de protection de la nature. Ceci permet aux autorités d'urbanisme de fonder leurs décisions sur ce type de considérations, sans être freinées par le principe de spécialité des polices administratives. De même, il ressort de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour constitutionnelle en matière de restrictions au droit de propriété que celui-ci ne constitue pas un frein à l'instauration de servitudes légales d'utilité publique pour des motifs de conservation de la nature, pour autant que ces mesures soient pertinentes et proportionnées à leur objectif.

3. — L'INTÉGRATION DIRECTE

Le cadre établi, nous avons examiné, dans une deuxième partie, les règles assurant l'*intégration directe (interne)* de la biodiversité dans la planification spatiale, indépendamment de sa protection par des législations sectorielles. Cette intégration peut s'effectuer à deux niveaux : dans le contenu du plan et lors de l'élaboration ou de la révision de ce plan.

A l'examen, on constate que, par leur contenu, les schémas et les plans sont susceptibles, chacun à leur manière, de contribuer activement à la préservation de la biodiversité, même s'ils ne sont pas suffisants pour mettre en place un réseau écologique fonctionnel.

Je me limiterai à l'évocation des plans de secteur, plans d'affectation du sol adoptés par le Gouvernement à l'échelle d'un «secteur», soit environ la taille d'un arrondissement administratif. Ceux-ci offrent des possibilités multiples de réglementation des usages du sol à des fins de conservation. On sait que ces plans ont pour caractéristique unique de fixer, par un zonage à valeur réglementaire, l'affectation du sol sur l'ensemble du territoire wallon. Ce zonage s'apparente à une véritable «boîte à outils», dans laquelle chaque zone représente un outil différent dont l'impact écologique est plus ou moins important, selon que la zone a une vocation strictement écologique, comme la zone naturelle, ou au contraire une vocation de développement, comme la zone d'habitat ou la zone d'activité économique.

Le zonage s'avère donc, incontestablement, une arme à double tranchant.

D'un côté, il peut contribuer activement à la préservation de la biodiversité par les contraintes qu'il impose à l'usage du sol à des fins de conservation. L'autorité peut ainsi octroyer une protection directe à un site d'intérêt biologique en l'affectant en zone à vocation écologique. Elle peut aussi réduire l'impact local et cumulatif de l'urbanisation sur la biodiversité en pesant sur la localisation, la taille et la nature des zones urbanisables et des tracés d'infrastructures. En dépit de certaines limites, le zonage constitue donc un instrument puissant pour protéger la biodiversité et l'espace ouvert en général contre les effets de l'urbanisation.

Mais, à l'inverse, le zonage permet aussi à l'autorité, en l'absence de contraintes de protection, de vouer à l'urbanisation des terres qui s'avèrent présenter un grand intérêt biologique, d'implanter des zones urbanisables polluantes à proximité de tels sites ou d'y prévoir le passage d'une autoroute.

De la décision prise par l'autorité quant à l'affectation du sol dépendra donc l'impact positif ou négatif du plan pour la biodiversité. Cette décision peut s'avérer incompatible avec une politique de conservation dans deux hypothèses :

- Soit l'autorité ne dispose pas d'une information écologique adéquate lors de l'élaboration du projet de plan, ce qui peut la conduire à prendre une décision dommageable pour la biodiversité sans en mesurer l'impact. Dans ce cas, la solution consiste à améliorer cette information au moyen de mécanismes procéduraux d'aide à la décision, comme l'évaluation des incidences sur l'environnement;
- Soit l'autorité décide, tout en connaissant l'impact de sa décision sur la biodiversité, de privilégier le développement socio-économique sur la préservation de la celle-ci. C'est devenu une question d'arbitrage entre des intérêts et valeurs contradictoires et non plus celle d'un déficit d'information. Dans ce cas, la solution au problème réside dans l'encadrement du pouvoir discrétionnaire de l'autorité et l'instauration d'un mécanisme de compensation écologique.

En droit wallon, on constate que, sous l'influence du droit international et communautaire, le législateur a considérablement renforcé les garanties procédurales visant à améliorer la qualité et la fiabilité de l'information écologique mise à la disposition de l'autorité compétente. Parmi ces mécanismes, c'est évidemment l'évaluation stratégique environnementale des plans et schémas, imposée par la directive 2001/42/CE dite «plans et programmes»², qui constitue le progrès le plus évident. Véritable cheval de Troie de la politique environnementale au sein de la forteresse de l'aménagement du territoire, cette évaluation inclut l'obligation d'identifier toutes les incidences directes et indirectes de l'urbanisation sur la biodiversité, y compris dans ses effets cumulatifs. L'un des éléments les plus remarquables de la directive est qu'elle oblige l'autorité, conformément au principe de substitution, à considérer les différentes solutions alternatives de localisation qui s'offrent à elle pour prendre sa décision, de manière à limiter au maximum les dommages pour la biodiversité³.

Actuellement, hélas, ces procédures peinent à jouer pleinement leur rôle d'aide à la décision, à défaut de pouvoir se fonder sur un référentiel écologique unique — prenant la forme d'un plan du réseau écologique ou à tout le moins d'un inventaire cartographié du patrimoine naturel menacé sur l'ensemble du territoire — permettant aux auteurs de projets et aux autorités de disposer d'une information écologique cohérente et adaptée à leurs besoins. Nous y reviendrons.

² 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 (*J.O.C.E.*, L 197, 21 juillet 2001).

³ Art. 5.2 et 9.1, b, de la directive 2001/42/CE.

Quand bien même l'information écologique serait-elle complète dans le chef des autorités compétentes, nous avons posé l'hypothèse que l'intégration ne saurait en tout état de cause se limiter à des procédures. Sans autre contrainte que celle de devoir justifier sa décision, l'autorité reste libre de choisir l'alternative qui s'avère la plus dommageable pour la biodiversité, au nom d'intérêts socio-économiques jugés supérieurs. Elle opère, de la sorte, une balance des intérêts en présence au détriment du maintien d'un élément du patrimoine naturel. A cette occasion, elle exerce un pouvoir discrétionnaire plus ou moins étendu selon le degré de contraintes écologiques qui lui est imposée par le législateur ou par un plan supérieur. Hélas, à cet égard, on constate que le droit de l'urbanisme laisse à l'autorité une très large marge d'appréciation pour arbitrer les éventuels conflits d'usage relatifs à une parcelle donnée. Les objectifs et principes dont le respect est imposé par l'article 1^{er}, §1^{er}, du CWATUP sont beaucoup trop généraux dans leur rédaction, tandis que les règles de fond fixées par l'article 46, §1^{er}, du même Code pour encadrer les révisions de plan de secteur ne visent pas directement à favoriser la biodiversité. Il n'est pas prévu non plus d'obligation, pour l'autorité, de faire un usage actif des ressources protectrices des plans, par exemple en lui imposant d'affecter en zone naturelle les sites de grand intérêt biologique. Quant aux plans de secteur eux-mêmes – qui s'imposent dans le cadre de l'adoption des plans locaux –, ils n'intègrent pas suffisamment les données écologiques récentes, à défaut d'avoir été révisés globalement sur ce thème. Il faut donc se tourner vers les législations extérieures à l'urbanisme pour vérifier dans quelle mesure elles encadrent de manière efficace le pouvoir discrétionnaire des autorités lors de l'élaboration des plans.

Enfin, en ce qui concerne la mise en œuvre, le suivi et la révision des plans, nous avons tenté de vérifier dans quelle mesure le droit de l'urbanisme offre des garanties quant à l'effectivité des mesures de conservation prises, le cas échéant, dans les plans. Il ressort de l'analyse que l'effectivité des schémas est assez faible, en raison de leur valeur indicative. Celle des plans d'affectation du sol est meilleure en raison de leur valeur réglementaire. Le récent élargissement des possibilités de déroger aux plans de secteur dans le cadre des permis «publics» en Région wallonne⁴ affaiblit cependant clairement l'effet protecteur des zones non urbanisables.

⁴ Art. 127, §3, du CWATUP.

4. — L'INTÉGRATION INDIRECTE

Compte tenu du faible degré de protection des éléments du patrimoine naturel dans la législation organique de l'urbanisme, la troisième partie de la recherche est consacrée à l'étude des mécanismes d'*intégration indirecte (externe)* des mesures de protection du patrimoine naturel ne relevant pas de l'urbanisme dans les plans d'aménagement du territoire. Cette forme d'intégration détermine la contribution médiate de ces plans à la conservation de la biodiversité.

Sous l'influence du droit international et européen, l'on assiste à l'émergence, depuis la fin des années 90, d'un nombre croissant d'instruments sectoriels de planification et de protection de la biodiversité, dont l'exemple le plus spectaculaire est certainement le réseau d'aires protégées européen Natura 2000. Fondés sur les conceptions récentes en écologie — par exemple le découpage du territoire en régions biogéographiques —, ces instruments ont pour vocation d'orienter et de réglementer les usages du sol à des fins de conservation sur une partie substantielle du territoire des Etats membres. Ainsi, le réseau Natura 2000 couvre à lui seul 13% du territoire wallon. Pareils outils spécialisés permettent à l'autorité de prendre des mesures de planification, de protection et de gestion plus efficaces que ne le permettent les plans et schémas d'urbanisme, dont les prescriptions sont moins spécifiques et n'ont qu'une vocation de protection passive de l'espace ouvert contre l'urbanisation. Leur rôle est désormais de prévoir, dans les zones protégées, une affectation des sols compatible avec l'objet des mesures sectorielles de conservation et, en dehors de ces zones protégées, de préserver les milieux naturels et en particulier les corridors écologiques. L'aménagement du territoire peut ainsi devenir l'auxiliaire de la politique de conservation, pour peu que ses outils soient effectivement utilisés à cette fin.

Les recoupements qui existent entre les objectifs et l'objet de ces différentes polices administratives posent cependant d'importants problèmes d'articulation et de coordination. Des décisions contradictoires peuvent en découler, parfois au préjudice de la biodiversité, parfois au prix d'une diminution de la sécurité juridique. Ces conflits ou interactions entre les différentes législations de police administrative applicables à un même site se règlent, en droit, de deux façons.

Lorsqu'aucun mécanisme spécifique d'articulation n'est prévu par le législateur dans les polices concernées, il importe de faire appel aux principes du droit administratif. Il ressort de l'analyse des textes et de la jurisprudence du Conseil d'Etat que les principes de spécialité et d'indépendance des polices administratives, dont l'effet est de cloisonner celles-ci, ne jouent plus aujourd'hui un rôle de premier plan dans l'articulation des polices. Ce

sont les principes de hiérarchie des normes et d'intégration qui régissent en premier lieu ces relations, au profit d'une obligation, pour l'autorité, de coordination de ses décisions. Il s'ensuit que celle-ci ne peut plus, aujourd'hui, se retrancher derrière le principe d'indépendance des polices pour refuser de prendre en considération les normes de protection de la biodiversité à l'occasion de l'adoption ou de la révision d'un plan d'aménagement du territoire.

Le recours aux principes étant source d'insécurité juridique, le législateur préfère parfois régler expressément l'articulation des polices par divers mécanismes procéduraux ou institutionnels. Ceux-ci imposent explicitement aux autorités concernées de mettre en cohérence les décisions relevant de polices différentes. C'est le cas par exemple de l'évaluation des incidences des plans, qui prévoit explicitement la prise en compte, par l'auteur du projet de plan, des «objectifs de protection de l'environnement pertinents», établis en vertu des législations sectorielles, comme par exemple les objectifs de conservation dans les sites Natura 2000. L'évaluation environnementale stratégique devient ainsi un moyen d'articuler les schémas et les plans d'aménagement du territoire avec la planification sectorielle et le zonage écologique en vigueur.

Lorsque le plan a déjà été adopté, sa mise en révision, elle-même soumise à évaluation des incidences, permet de résoudre une éventuelle incompatibilité. A cet égard, les plans de secteur en Région wallonne posent un problème particulier. En effet, ils ont tous été adoptés entre 1977 et 1987, à une époque où l'expansion économique et le développement des infrastructures de communication constituaient une priorité politique. Dans nombre de cas, les choix effectués à l'époque s'avèrent aujourd'hui incompatibles avec le maintien ou le rétablissement d'un réseau écologique cohérent. Ainsi, le Département d'étude du milieu naturel et agricole (DEMNA) du Service public de Wallonie, basé à Gembloux, a calculé qu'actuellement, d'après les recoupements établis entre différentes cartes, pas moins de 16.000 hectares de sites d'intérêt biologique se trouveraient toujours en zone urbanisable au plan de secteur. Ceci fait de ces plans une menace de première importance pour la biodiversité en Wallonie. Leur mise en révision thématique représente donc une priorité dans le cadre de la mise en place d'un réseau écologique. Malheureusement, cette révision n'a jamais été entreprise en raison de la lourdeur des procédures de révision, d'une part, et de l'obligation pour la Région wallonne d'indemniser les moins-values d'urbanisme, d'autre part. Il ne s'agit pourtant pas d'une fatalité et on verra qu'une révision thématique sur le thème de la nature et de l'eau est envisageable.

Quoi qu'il en soit, encore une fois, l'on a pu mettre en évidence le fait que le seul recours aux mécanismes de coordination et de mise en révision

des plans et schémas d'aménagement du territoire avec les instruments sectoriels de conservation est insuffisant pour garantir une intégration efficace de la biodiversité dans la politique de développement territorial. En effet, en raison de leur nature institutionnelle ou procédurale, ces outils n'apportent pas en soi une protection à la biodiversité. Or, on a vu que le CWA-TUP n'encadrerait pas suffisamment le pouvoir discrétionnaire des autorités à cet égard. Il faut donc vérifier si les législations sectorielles prévoient des normes de protection à même de s'imposer «de l'extérieur» à l'autorité compétente pour adopter ou réviser le plan.

Le régime Natura 2000 nous paraît à cet égard constituer l'avancée la plus remarquable. Il met en place un zonage écologique du territoire fondé sur des considérations scientifiques, et assorti d'un mécanisme de protection qui couvre l'ensemble des décisions d'urbanisme susceptibles d'affecter la conservation des espèces et des habitats pour lesquels ce zonage est établi. Dans chaque site Natura 2000, s'appliquent une série de normes de qualité écologique, les «objectifs de conservation du site», dont le respect est assuré par ce qu'on peut appeler un «mécanisme d'évaluation et de contrôle d'impacts» des plans et des projets, dont le principe est posé par l'article 6, §§3 et 4, de la directive Habitats ⁵. Ce mécanisme instaure une procédure obligatoire d'évaluation appropriée des incidences des plans susceptibles d'affecter significativement un site Natura 2000. Mais surtout, il prévoit une obligation pour l'autorité de refuser le plan si elle ne peut s'assurer, au regard des conclusions de cette évaluation, que ce plan ne portera pas atteinte à l'intégrité du site Natura 2000 concerné. Le pouvoir discrétionnaire de l'autorité pour approuver le plan ou le projet est donc lié par l'obligation de s'assurer que sa décision est compatible avec la conservation des espèces et habitats naturels pour la conservation desquels le site est désigné. Pour garder une certaine souplesse, la loi prévoit un mécanisme de dérogation, qui a le mérite 1) d'être subordonné à l'examen préalable des solutions alternatives, y compris de localisation, 2) de préciser la hiérarchie des valeurs à respecter et 3) d'imposer, en cas de dérogation, une compensation écologique, de façon à maintenir la cohérence globale du réseau Natura 2000 ⁶.

Disposition clé du régime de protection de la biodiversité au sein de l'Union européenne, l'article 6, §§3 et 4, de la directive Habitats fait application à la fois des principes d'intégration, de précaution, de substitution et de compensation. Il est actuellement, selon nous, l'une des meilleures

⁵ 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, 22/7/1992).

⁶ Article 6, §4, de la directive Habitats.

réponses que le droit ait apportées à la question de l'intégration des considérations relatives à la biodiversité en aménagement du territoire.

5. — PROPOSITIONS

L'on ne saurait limiter pareille étude à un diagnostic de la pertinence du droit de la planification spatiale pour préserver les espèces et les écosystèmes. L'objectif de notre recherche était également de pouvoir émettre des recommandations pour une amélioration du droit en vigueur. Nous nous limiterons ici à évoquer les pistes d'amélioration qui nous paraissent les plus urgentes et les plus importantes.

Il est évidemment possible, tout d'abord, de renforcer l'intégration directe de la biodiversité dans les plans. Ceci permettrait de renforcer le rôle de l'aménagement du territoire dans la protection accordée à l'espace ouvert et aux ressources en eau en dehors des zones protégées. Ainsi, en ce qui concerne le contenu des plans de secteur, le plus urgent, *de lege ferenda*, serait de revoir la définition des zones à vocation non écologique, en particulier la zone agricole et la zone de services publics et d'équipement communautaire, pour y intégrer une fonction écologique. On pourrait aussi compléter les prescriptions de ces zones par des règles de protection des sites de grand intérêt biologique, indépendamment de leur statut de protection éventuel.

Des améliorations pourraient aussi être prises concernant les procédures d'aide à la décision. Il conviendrait par exemple d'exiger, dans le cadre de l'agrément des auteurs de projets de plans et de schémas, qu'ils disposent de compétences spécifiques en matière de biodiversité. Autre exemple, au niveau de l'évaluation des incidences, il serait indispensable de prévoir la consultation d'office de l'administration compétente pour la conservation de la nature, lorsque le plan ou le schéma est susceptible d'affecter un élément du patrimoine naturel menacé.

Il conviendrait, surtout, de renforcer l'encadrement du pouvoir discrétionnaire de l'autorité lors de l'élaboration des plans ou leur révision par des normes internes au CWATUP visant à préserver la biodiversité dans et hors des zones protégées. Une interdiction d'affecter en zone destinée à l'urbanisation, sauf dérogation strictement encadrée, les sites de grand intérêt biologique et les zones inondables devrait ainsi être une priorité. Des règles visant à encadrer la localisation des zones urbanisables par rapport à ces sites pourraient aussi être prévues de manière à réduire leur impact.

Quant à la mise en œuvre des plans, il serait utile de limiter les possibilités de dérogation dans et autour des zones naturelles et d'espaces verts

présentant un intérêt biologique. Surtout, il conviendrait de prévoir un cadre pour orienter la compensation planologique et alternative prévue par l'article 46 du CWATUP de manière à désurbaniser en priorité les sites d'intérêt biologique et les zones inondables.

Mais ces améliorations ne suffiraient pas pour mettre en place un réseau écologique cohérent. Celui-ci ne peut être établi que par des instruments sectoriels spécifiques, gérés et contrôlés par l'administration compétente pour l'eau et la nature et formellement intégrés dans les plans d'aménagement du territoire.

Les outils de planification sectorielle existants ne sont actuellement pas suffisants à cet effet. Il conviendrait de prévoir et d'engager d'urgence l'élaboration d'un plan sectoriel du réseau écologique en Région wallonne, établi selon une procédure participative. Idéalement, les zones centrales de ce réseau devraient être désignées par un acte à valeur réglementaire, également soumis à participation, dans lequel seraient fixés les objectifs de conservation applicables à la zone, de manière à définir concrètement ce qu'il faut préserver au sein de celle-ci. Ces objectifs prendraient la forme de normes de qualité écologique pour la végétation et le milieu physique. Cette planification préalable du réseau nous paraît être une condition *sine qua non* à une intégration efficace de la biodiversité en aménagement du territoire. Elle permettrait d'offrir un référentiel écologique unique permettant d'évaluer la compatibilité de tous les projets de plan et de toutes les demandes de permis en Région wallonne avec la politique de conservation de la biodiversité.

Pour que les plans d'aménagement du territoire interviennent en soutien de cette stratégie, il conviendrait d'améliorer l'intégration indirecte du zonage du réseau écologique dans ces plans.

Au stade de leur élaboration, il conviendrait notamment d'exiger une évaluation spécifique des incidences de ces plans sur la réalisation des objectifs de conservation du réseau. L'avis de l'administration compétente pour l'eau et pour la nature et les forêts sur cette évaluation devrait être exigé. En ce qui concerne les plans en vigueur, une obligation de mise en révision des schémas et des plans identifiés comme incompatibles avec ces objectifs serait nécessaire. L'octroi d'une valeur réglementaire aux arrêtés de désignation des zones du réseau permettrait d'éviter de subordonner leur adoption au respect du plan de secteur.

Enfin, il est indispensable d'encadrer à ce stade le pouvoir discrétionnaire des autorités compétentes pour adopter ou réviser les plans. Il conviendrait à cet effet d'imposer aux autorités d'urbanisme de s'assurer que l'adoption des plans ou la révision qu'elles envisagent est compatible, d'un point de

vue scientifique, avec les objectifs de conservation des zones du réseau, sauf dérogation et compensation écologique.

A cet égard, le plus simple — d'un point de vue légistique du moins — serait pour le législateur de prévoir l'extension du champ d'application du régime Natura 2000 à toutes les espèces et à tous les habitats menacés en Wallonie. Ceci impliquerait la désignation de nouveaux sites mais dans une proportion très raisonnable, dès lors que le réseau actuel couvre déjà les exigences écologiques de bon nombre d'espèces menacées. L'extension de ce réseau de 13 à 15 ou 16% du territoire pourrait suffire selon certains scientifiques. Cette extension permettrait de rendre applicable le mécanisme d'évaluation et de contrôle d'impacts visé à l'article 29, §2, de la loi sur la conservation de la nature ⁷ à tous les plans et schémas et à toutes les autorisations d'urbanisme. Un tel mécanisme devrait aussi être prévu en matière d'eau, sur le modèle du «watertoets» mis en place en Région flamande ⁸. A notre estime, la combinaison d'un plan du réseau écologique et d'un tel mécanisme d'évaluation et de contrôle d'impacts constitue la clé d'une intégration efficace de la biodiversité en aménagement du territoire.

Sans attendre ces mesures, le plus urgent reste, à notre estime, d'engager une révision thématique des plans de secteur en vigueur sur les thèmes de l'eau et de la nature. Comme nous l'avons dit, des milliers d'hectares de sites d'intérêt biologique sont toujours affectés en zone urbanisable. La désurbanisation d'une telle surface n'est pas aussi irréaliste, politiquement, que l'on ne pourrait le penser. Elle pourrait en effet être le pendant, dans la mesure de ce qui s'avère strictement nécessaire, de l'ouverture de nouvelles terres, écologiquement moins sensibles, à l'urbanisation, ce qui reviendrait simplement à déplacer les zones urbanisables actuellement mal localisées. A cet égard, le mécanisme de compensation planologique visé à l'article 46 du CWATUP pourrait être un bon point de départ, même s'il n'est pas suffisant. Il faudrait cependant réfléchir, dans cette perspective, à l'opportunité de rétablir un mécanisme de redistribution des plus-values d'urbanisme de façon à compenser le coût des éventuelles indemnités pour moins-values dans les zones à désurbaniser.

*

* *

Comme le disait François OST, dans son ouvrage *La Nature hors la loi*, «surtout ne pas conclure». Il faut, au contraire, disait-il, «ouvrir le cercle».

⁷ Loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature (M.B., 11 septembre 1973).

⁸ Article 8 du décret flamand du 18 juillet 2003 relatif à la politique intégrée de l'eau (M.B., 14 novembre 2003).

En effet, l'essentiel n'a pas été dit. L'important est de garder un «juste milieu» entre conservation et développement territorial. Or, comme le soulignait cet auteur, *«le 'juste milieu' ne dérivera jamais de la planification d'experts, aussi bien intentionnés soient-ils (...). C'est du débat démocratique, maintenant interpellé par l'urgence de défis inouïs, que devront procéder les décisions susceptibles d'infléchir notre façon d'habiter la Terre»*. Et l'auteur de conclure, en parlant de l'environnement : *«S'il nous englobe totalement, il est aussi ce qui passe au cœur de chacun de nous. Totalement dépendants de lui, nous en sommes aussi totalement responsables»*.