

Aspects juridiques de la restauration écologique: un avenir du droit de la conservation de la nature?

Valérie DUPONT

Boursière FRESH, SERES, Université catholique de Louvain

Hendrik SCHOUKENS

Assistant, Vakgroep Internationaal Publiekrecht, Universiteit Gent

Avocat au barreau de Gand

An CLIQUET

Professeur, Vakgroep Internationaal Publiekrecht, Universiteit Gent

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	84
I. La restauration écologique en droit international et européen	85
I.1. Objectifs politiques: la restauration comme stratégie de conservation d'ici à 2020	85
I.2. Dispositions légales: la restauration, une obligation à charge des États membres?	87
II. La restauration écologique en droit interne	90
II.1. La restauration – partie intégrante de la politique de conservation de la nature des régions?	90
II.2. Des outils juridiques à la disposition des régions pour imposer ou inciter à restaurer les écosystèmes?	96
Conclusion	100

2. Cependant, 40 ans plus tard, les politiques de conservation de la nature mises en place aux niveaux international, européen et interne n'ont pas réussi à stopper l'érosion continue de la biodiversité. En Belgique, pas moins de 79 % des habitats naturels d'intérêt communautaire sont considérés comme étant dans un état défavorable, 13 % dans un statut inadéquat et seulement 6 % dans des conditions de conservation favorables⁴. On constate en parallèle une régression croissante d'innombrables services rendus par les écosystèmes, tels que l'approvisionnement en eau pure et la protection contre les inondations, services très coûteux, voire impossibles à remplacer par des solutions technologiques⁵. La principale cause de cette évolution est liée aux changements dans les usages du sol depuis un siècle et à l'exploitation intensive des ressources naturelles⁶.

Introduction

1. «Mieux vaut prévenir que guérir», tel était le mot d'ordre de la loi sur la conservation de la nature¹ lors de son adoption il y a quarante ans. La préoccupation principale du législateur était alors de mettre en œuvre tous les moyens possibles pour «éviter la destruction des milieux naturels et empêcher que les équilibres subtils qui maintiennent la vie ne soient ébranlés»². Selon le ministre de l'Agriculture de l'époque, «une politique de la conservation de la nature et des bois est donc indispensable, car elle permet de sauvegarder ce que l'homme et le haut développement industriel n'ont pas encore détruit»³.

3. Face aux nombreuses pressions anthropiques que la biodiversité continue de subir, la protection et la gestion des habitats naturels ainsi que les techniques traditionnelles de prévention et réparation des dommages s'avèrent insuffisantes pour garantir la conservation à long terme de la biodiversité et de ses composants⁷. La restauration écologique, en ce qu'elle initie et assiste l'autoréparation d'un écosystème qui a été dégradé, endommagé ou détruit⁸, se révèle être un complément essentiel à la conservation et apparaît désormais comme la seule solution viable sur le long terme⁹. Si l'on veut renverser la tendance actuelle, il est devenu impératif d'intégrer de manière systéma-

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

2. Doc. parl., Ch. repr., sess. ord. 1972-1973, n° 566/3, p. 2.

3. Doc. parl., Ch. repr., sess. ord. 1972-1973, n° 566/3, p. 2.

4. Fourth National Report of Belgium to the Convention on Biological Diversity, 2009, p. 10.

5. Voir MILLENIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT, *Ecosystems and Human Well-being: Biodiversity Synthesis*, Washington, World Resources Institute, Washington D.C., 2005, 86 pp.

6. EUROPEAN ENVIRONMENTAL AGENCY (EEA), *The European Environment – State and Outlook 2010*, Copenhagen, 2010 (<http://www.eea.europa.eu/soer>).

7. S. CRISTOFOLI et G. MAHY, «Restauration écologique: contexte, contraintes et indicateurs de suivi», *Biotechnologie, Agronomie, Société et Environnement*, vol. 14, 2009, p. 204.

8. Society for Ecological Restoration International Science & Policy Working Group, *The SER International Primer on Ecological Restoration*, www.ser.org & Tucson: Society for Ecological Restoration International, 2004.

9. A. TELESETSKY, «Ecoscapes: the future of place-based restoration laws», *Vermont Journal of Environmental Law*, vol. 14, 2012, p. 496.



tique la restauration des habitats naturels et des populations d'espèces dans les politiques de conservation de la nature. Parmi les nombreux bénéfices que peut apporter la restauration, l'augmentation de la résilience des écosystèmes, l'adaptation et l'atténuation au changement climatique, le maintien des services écosystémiques ou encore le développement de corridors écologiques en sont des exemples illustratifs. Tant la Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique que l'Union européenne ont reconnu cet impératif et ont intégré des objectifs chiffrés de restauration écologique dans leur stratégie pour la conservation de la nature¹⁰.

4. Bien que des actions de restauration de la nature aient lieu depuis des décennies, voire des siècles, que ce soit pour la réparation d'un dommage écologique, la reconstitution d'un paysage historique et culturel, ou la réintroduction d'une espèce disparue, la restauration écologique sort souvent du champ du droit, étant considérée comme appartenant à la sphère des écologistes, biologistes et géographes. Pourtant, cette absence de dispositif juridique se traduit par une approche au cas par cas, sans vue d'ensemble ni coordination, rendant les efforts de restauration souvent insuffisants et sporadiques. La restauration écologique, et ce notamment eu égard à son importance croissante, gagnerait en efficacité et en efficience à être encadrée par des règles juridiques claires et précises. Un tel cadre permettrait d'identifier les priorités à mettre en œuvre, de déterminer quand, où et comment effectuer une restauration et de promouvoir la restauration écologique auprès des propriétaires privés. La définition de priorités ainsi que la détermination des processus écologiques et des zones à restaurer sont par ailleurs indispensables dans un contexte gouverné par le manque d'espace, la multiplicité des fonctions du paysage et la disponibilité des ressources financières.

5. Au vu de ce qui précède, nous nous proposons d'analyser dans quelle mesure le droit wallon et le droit flamand de la conservation de la nature sont équipés pour répondre à cet impératif de restauration, eu égard au droit international et européen. Dans un premier temps, nous examinerons en quoi consistent les objectifs internationaux et européens de restauration et dans quelle mesure ceux-ci s'imposent aux États membres compte tenu des dispositions légales actuellement en vigueur. Dans un deuxième temps, nous étudierons le cadre juridique actuel et les méca-

nismes mis en place en droit interne pouvant répondre à ce besoin de restauration¹¹. Notre propos se concentre sur la restauration des milieux naturels en droit de la conservation de la nature et n'abordera donc pas les éventuelles obligations et dispositifs juridiques mis en place dans d'autres domaines tels que la remise en état des dommages écologiques, l'assainissement des sols pollués, la restauration de la qualité des eaux ou la restauration de la qualité de l'air.

I. La restauration écologique en droit international et européen

6. Cette partie¹² vise à déterminer quelles sont les obligations de restauration dans le chef des États membres qui découlent du droit international et européen. Bien que la Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique et la Commission européenne n'aient que récemment pris des objectifs précis de restauration dans leur stratégie respective (I.1), on peut en réalité déduire des obligations de restauration à charge des États membres dans le corps même des conventions internationales et des directives relatives à la conservation de la nature (I.2).

I.1. Objectifs politiques: la restauration comme stratégie de conservation d'ici à 2020

I.1.1. Les objectifs d'Aichi pour la biodiversité

7. Reconnaisant que l'objectif de 2010 n'avait pas été atteint dans son intégralité, la Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique¹³ a adopté en 2010 son plan stratégique pour la diversité biologique 2011-2020 et les objectifs d'Aichi en vue «*de promouvoir une mise en œuvre plus efficace de la Convention, grâce à une approche stratégique comprenant une vision, une mission, des buts stratégiques et des objectifs communs («les objectifs d'Aichi relatifs à la diversité biologique»), susceptibles d'inspirer une action de grande envergure de la part de toutes les Parties et des parties prenantes»*¹⁴. Même si la valeur juridique des décisions des Conférences des Parties aux conventions internationales sur l'environnement est controversée, il est clair que ces décisions sont à tout le moins politiquement contraignantes pour les parties aux conventions en question¹⁵.

10. Conv. sur la diversité biologique (ci-après «CDB»), 2010, Décision X/2, Plan stratégique 2011-2020 et objectifs d'Aichi relatifs à la diversité biologique. Annexe Plan stratégique 2011-2020 et objectifs d'Aichi relatifs à la diversité biologique, «Vivre en harmonie avec la nature»; COMMISSION EUROPÉENNE, *La biodiversité, notre assurance-vie et notre capital naturel – Stratégie de l'UE à l'horizon 2020*, COM (2011) 244 final. Voir *infra*.

11. Notre analyse s'arrête au 31 décembre 2013.

12. Sur cette question, voir A. CLIQUET, K. DECLERCK et H. SCHOUKENS, «Restoring nature in the EU: the only way is up?», in *The Habitats Directive in its EU Environmental Law Context: European Nature's Best Hope?*, sous la dir. Ch.-H. Born, A. Cliquet, H. Schoukens, D. Misonne et G. Van Hoorick (eds.), Routledge, à paraître. Cette contribution aborde notamment la jurisprudence récente sur la matière.

13. Conv. sur la diversité biologique, signée à Rio de Janeiro le 5 juin 1992.

14. CDB, 2010, Décision X/2, Plan stratégique 2011-2020 et objectifs d'Aichi relatifs à la diversité biologique. Annexe Plan stratégique 2011-2020 et objectifs d'Aichi relatifs à la diversité biologique «Vivre en harmonie avec la nature» (ci-après Plan stratégique), p. 7.

15. M. BOWMAN, P. DAVIES et C. REDGWELL, *Lyster's International Wildlife Law*, 2^e éd., Cambridge, CUP, 2010, p. 38; J. ALVAREZ, *International Organizations as Law-makers*, Oxford, OUP, 2005, p. 324.



8. Le plan stratégique pour la diversité biologique compte 20 objectifs de conservation dont plusieurs concernent soit explicitement soit implicitement la restauration écologique. Parmi ceux-ci, notons l'objectif 14 qui prévoit une obligation générale de restaurer et sauvegarder les écosystèmes qui fournissent des services essentiels, en particulier l'eau et contribuent à la santé, aux moyens de subsistance et au bien-être ainsi que l'objectif 12 qui vise l'amélioration de l'état de conservation des espèces menacées connues¹⁶.

9. L'objectif 15 est quant à lui nettement plus explicite et concret dans la mesure où il comprend un objectif chiffré de restauration: «*D'ici à 2020, la résilience des écosystèmes et la contribution de la diversité biologique aux stocks de carbone sont améliorées, grâce aux mesures de conservation et restauration, y compris la restauration d'au moins 15 % des écosystèmes dégradés, contribuant ainsi à l'atténuation des changements climatiques et l'adaptation à ceux-ci, ainsi qu'à la lutte contre la désertification*»¹⁷. L'objectif de 15 % ainsi défini est intimement lié au changement climatique, mais n'y est pas pour autant limité. Selon la note explicative de la CDB, la restauration des habitats dégradés représente une opportunité à la fois pour améliorer la résilience des écosystèmes et pour augmenter la séquestration du carbone¹⁸.

10. S'il faut saluer la définition d'un objectif chiffré de restauration, celui-ci reste malgré tout vague et difficilement mesurable, en l'absence de définition claire des termes «restauration» et «écosystèmes dégradés», d'indicateurs de succès et d'une définition de l'état initial. En effet, ni la Convention, ni les décisions subséquentes de la Conférence des Parties (COP), en ce compris les objectifs d'Aichi, ne définissent ces termes essentiels. Consciente de cette lacune, la Conférence des Parties prie le Secrétariat exécutif, dans sa décision XI/16, d'«*élaborer des termes et des définitions clairs relatifs à la réhabilitation et à la restauration des écosystèmes et préciser les résultats souhaités de la mise en œuvre des activités de restauration, en tenant compte des Objectifs d'Aichi relatifs à la diversité biologique et d'autres objectifs pertinents*»¹⁹.

1.1.2. Stratégie européenne Horizon 2020 pour la biodiversité

11. Etant donné que l'Union européenne est partie à la Convention sur la diversité biologique, elle est tenue par ses engagements pris au niveau mondial. La Commission européenne a par conséquent intégré les objectifs d'Aichi dans sa stratégie pour la biodiversité à l'horizon 2020²⁰, adoptée le 3 mai 2011. Les deux premiers objectifs de la stratégie sont particulièrement importants pour la restauration écologique.

12. Le premier objectif de la Stratégie pour la biodiversité à l'horizon 2020 concerne les espèces et habitats naturels couverts par les directives européennes²¹: celui-ci vise à «*Enrayer la détérioration de l'état de l'ensemble des espèces et habitats couverts par la législation de l'UE relative à la nature et améliorer leur état de manière significative et mesurable de façon à ce que, d'ici à 2020, par rapport aux évaluations actuelles: i) 100 % des évaluations supplémentaires d'habitats et 50 % des évaluations supplémentaires d'espèces, effectuées au titre de la directive «Habitats», indiquent une amélioration de l'état de conservation; et ii) 50 % des évaluations supplémentaires d'espèces, effectuées au titre de la directive «Oiseaux», indiquent un état stabilisé ou amélioré*»²².

13. Concrètement, à l'heure actuelle, seuls sont dans un état de conservation favorable 17 % des habitats naturels, 17 % des espèces autres que les oiseaux et 52 % des espèces d'oiseaux²³. Vu que l'objectif est d'améliorer l'état de conservation de 100 % pour les habitats et de 50 % pour les espèces, ceci conduit aux objectifs concrets suivants: d'ici à 2020, 34 % des habitats (plus de 100 % du niveau actuel) et 26 % des espèces autres que les oiseaux (plus de 50 % du niveau actuel) doivent démontrer un état de conservation amélioré. De même, près de 80 % des espèces d'oiseaux (plus de 50 % du niveau actuel) doivent être dans un état stabilisé ou amélioré.

14. Bien que maintenir ou rétablir l'état de conservation favorable pour toutes les espèces et habitats naturels d'intérêt communautaire soit une obligation qui découle des directives «Habitats» et «Oiseaux», ces dernières ne précisent aucune date à laquelle cet état doit être atteint. Il semble dès lors qu'un objectif moindre à atteindre d'ici 2020 tel que défini par la

16. Plan stratégique, objectifs 12 et 14.

17. Plan stratégique, objectif 15.

18. Guides abrégés sur les objectifs d'Aichi pour la biodiversité, <https://www.cbd.int/doc/strategic-plan/targets/T15-quick-guide-fr.pdf>.

19. CBD, 2012, Décision XI/16, Restauration des écosystèmes, § 5, (i).

20. COMMISSION EUROPÉENNE, *La biodiversité, notre assurance-vie et notre capital naturel – Stratégie de l'UE à l'horizon 2020*, COM (2011) 244 final (ci-après *Stratégie européenne pour la biodiversité*). La Stratégie pour la biodiversité a été approuvée par le Conseil de l'Union européenne dans sa décision du 21 juin 2011 (*Stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2020 – Conclusions du Conseil*, 11 978/11).

21. Dir. 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, *J.O.C.E.*, L 206 du 22 juillet 1992 (ci-après la directive «Habitats») et dir. 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages, *J.O.U.E.*, L 20 du 26 janvier 2010, remplaçant la dir. 79/409/CEE du Conseil du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages, *J.O.C.E.*, L 103 du 25 avril 1979 (ci-après la directive «Oiseaux»).

22. Objectif 1^{er} de la Stratégie européenne pour la biodiversité.

23. M. O'BRIAN, «Policy background to target 1 of EU – Biodiversity Strategy – rationale, actions which EU plans and what EU wants to achieve», présentation lors de la conférence ALTER-Net, Gand, 28 novembre 2012.



stratégie soit en conformité avec les directives. C'est à tout le moins ce que considère la Commission européenne qui précise dans sa note explicative qu'un tel objectif contraignant dans le temps et quantifié accélérera la mise en œuvre des directives et donc la réalisation de leurs objectifs²⁴.

15. L'objectif 2 vise spécifiquement les écosystèmes et intègre l'objectif de restauration de 15 % adopté à Nagoya lors de la 10^e Conférence des Parties de la CDB: «D'ici à 2020, les écosystèmes et leurs services seront préservés et améliorés grâce à la mise en place d'une infrastructure verte et au rétablissement d'au moins 15 % des écosystèmes dégradés»²⁵. L'objectif en question vise la préservation et l'amélioration des services écosystémiques et le rétablissement des écosystèmes dégradés par l'intégration de l'infrastructure verte dans l'aménagement du territoire. Alors que près de 30 % du territoire de l'UE sont modérément à fortement dégradés, cela permettra, entre autres, d'assurer une meilleure connectivité fonctionnelle entre les écosystèmes, dans et entre les zones Natura 2000 et dans le reste des campagnes²⁶.

16. Une question importante est de savoir quels habitats et espèces ont besoin d'être restaurés et où. L'objectif 1 de la Stratégie européenne pour la biodiversité se concentre sur les habitats et espèces déjà couverts par les directives «Habitats» et «Oiseaux». L'objectif 2 traite quant à lui de la restauration des écosystèmes et des services écosystémiques. Cet objectif ne se limite clairement pas aux types d'habitats et espèces couverts par les directives précitées et pourrait, englober d'autres habitats et écosystèmes. A titre d'exemple, le développement de l'infrastructure verte n'est pas circonscrit aux habitats couverts par la directive «Habitats»²⁷.

17. Une question supplémentaire consiste à déterminer la relation entre le premier et le deuxième objectif de la stratégie, à savoir si les 15 % de restauration prévus par le deuxième objectif se limitent aux actions de restauration associées au premier objectif ou sont plus étendus. Si l'objectif 1 et les actions qui y sont associées se concentrent sur les mesures effectuées à l'intérieur du réseau Natura 2000, il semble évident que l'objectif de restauration de 15 % n'y est pas restreint et peut être réalisé en dehors de ce dernier. Nous pourrions même argumenter que l'objectif de 15 % devrait principalement être réalisé en dehors du ré-

seau Natura 2000 vu qu'il y a déjà un objectif de restauration pour Natura 2000 dans l'objectif 1. Ceci voudrait dire que les actions de restauration effectuées dans le cadre du 1^{er} objectif ne pourraient être comptabilisées dans l'accomplissement du 2^{ème} objectif²⁸. Les deux objectifs sont en tout état de cause intrinsèquement liés et mutuellement dépendants: les actions prévues pour atteindre l'objectif 1 contribueront à la réalisation de l'objectif 2, tandis que l'objectif 2 vise la restauration dans un environnement plus large, ce qui est important pour la cohérence du réseau Natura 2000 et la connectivité des sites²⁹.

I.2. Dispositions légales: la restauration, une obligation à charge des États membres?

I.2.1. Droit international

18. Avant de déterminer dans quelle mesure la Convention sur la diversité biologique impose des mesures de restauration aux parties contractantes, une remarque préliminaire doit être faite quant à la nature des obligations juridiques qui découlent des traités internationaux. Quoique les traités soient des textes contraignants par nature, la valeur juridique à accorder à leur dispositif dépend avant tout de la formulation choisie et du contenu précis de chaque disposition³⁰. Si la Convention sur la diversité biologique contient principalement des dispositions-cadre, édictées dans des termes imprécis, limitant la valeur contraignante de ces dispositions, elle comporte néanmoins plusieurs obligations de restauration dans le cadre de ses dispositions sur la conservation *in situ* et *ex situ*.

19. En ce qui concerne la conservation *in situ*, cœur de la Convention, elle est tout d'abord définie, en son article 2, comme étant «la conservation des écosystèmes et des habitats naturels et le maintien et la **reconstitution** de populations viables d'espèces dans leur milieu naturel (...)», et vise donc spécifiquement la restauration écologique. Le corps du texte prévoit ensuite expressément, parmi les mesures de conservation *in situ* édictées par l'article 8, la remise en état et la restauration des écosystèmes dégradés et la reconstitution des espèces menacées³¹. Cette disposition semble cependant n'avoir jamais attiré l'attention des gouvernements dans le sens où elle n'a jamais fait

24. COMMISSION EUROPÉENNE, document de travail des services de la Commission, *Analyse d'impact accompagnant le document Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. La biodiversité, notre assurance-vie et notre capital naturel – Stratégie de l'UE à l'horizon 2020*, COM (2011) 244 final, p. 26 (EN).

25. Stratégie européenne pour la biodiversité, p. 5.

26. Stratégie européenne pour la biodiversité, p. 5.

27. Voir COMMISSION EUROPÉENNE, *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. Infrastructure verte – Renforcer le capital naturel de l'Europe*, COM (2013) 246 final.

28. A. CLIQUET, K. DECLER et H. SCHOUKENS, «Restoring nature in the EU: the only way is up?», *op. cit.*

29. Voir G. TUCKER, E. UNDERWOOD, A. FARMER, R. SCALERA, I. DICKIE, A. McCONVILLE et W. VAN VLIET, *Estimation of the financing needs to implement Target 2 of the EU Biodiversity Strategy – Report to the European Commission*, London, Institute for European Environmental Policy, 2013, p. 29.

30. M. BOWMAN, P. DAVIES et C. REDGWELL, *Lyster's International Wildlife Law*, *op. cit.*, p. 38.

31. Art. 8, f, CDB.



l'objet d'une décision de la Conférence des Parties³². En outre, au titre des mesures de conservation *ex situ*, les parties contractantes doivent dans la mesure du possible adopter «des mesures en vue d'assurer la **re-constitution** et la **régénération** des espèces menacées et la réintroduction de ces espèces dans leur habitat naturel dans de bonnes conditions»³³.

20. Bien que l'étendue de cette contribution ne nous permette pas d'étudier en profondeur les autres conventions internationales relatives à la biodiversité, il semble utile de mentionner que la restauration écologique est aussi encouragée, voire requise, dans le cadre d'autres conventions relatives à la diversité biologique et notamment la Convention de Ramsar sur la protection des zones humides³⁴, la Convention de Bonn sur les espèces migratrices³⁵ et la Convention de Berne sur la conservation des habitats et de la vie sauvage en Europe³⁶.

I.2.2. Droit européen, les directives «Habitats» et «Oiseaux»

21. Même si la Stratégie européenne pour la biodiversité dispose incontestablement d'un certain poids politique, elle ne contient pas d'obligations de restauration juridiquement contraignantes de sorte qu'il faut se pencher sur les dispositions des directives «Habitats» et «Oiseaux» pour vérifier celles-ci. Ces textes imposent en effet aux États membres une obligation générale de restaurer la biodiversité dans un état de conservation favorable de par leurs objectifs (I.2.2.1), des obligations spécifiques de restauration des habitats naturels au sein du réseau Natura 2000 (I.2.2.2) et certaines obligations plus secondaires de restaurer les éléments du paysage (I.2.2.3).

I.2.2.1. Objectif général et définitions

22. Selon le préambule de la directive «Oiseaux», «la préservation, le maintien ou le **rétablissement**³⁷ d'une diversité et d'une superficie suffisante d'habitats sont indispensables à la conservation de toutes les espèces d'oiseaux»³⁸. Cette exigence s'est concrétisée par une obligation pour les États membres de prendre «toutes les mesures nécessaires pour préserver, maintenir ou **rétablir** une diversité et une superficie suffisante

d'habitats pour toutes les espèces d'oiseaux visées à l'article 1^{er}»³⁹. L'article 3 précise en outre que la préservation, le maintien et le rétablissement de biotopes et habitats doivent comporter, entre autres, le rétablissement de biotopes détruits et la création de biotopes⁴⁰.

23. La directive «Habitats» se réfère aussi explicitement à la restauration tant dans les définitions des termes principaux (voir les définitions de conservation, site d'importance communautaire (SIC) et zone spéciale de conservation (ZSC))⁴¹, que dans l'objectif de la directive défini à l'article 2, § 1^{er}. L'objectif général de la directive «Habitats» est de contribuer à assurer la biodiversité par la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages sur le territoire européen des États membres où le traité s'applique, la conservation comprenant le rétablissement comme nous venons de le voir. L'article 2, § 2, confirme cette inclusion en précisant que «les mesures prises en vertu de la présente directive visent à assurer le maintien ou le **rétablissement**, dans un état de conservation favorable, des habitats naturels et des espèces de faune et de flore sauvages d'intérêt communautaire». Il s'agit d'une obligation de résultat dans le chef des États membres⁴². À la lumière de cet objectif et considérant que de nombreux habitats et espèces d'intérêt communautaire sont dans un état défavorable, l'élaboration et l'application de mesures de restauration, en vue d'atteindre le statut de conservation favorable, sont juridiquement obligatoires pour les États membres⁴³.

24. Il faut cependant préciser que ni la directive «Oiseaux» ni la directive «Habitats» ne contiennent de définition spécifique sur le rétablissement ou la restauration écologique. Aucune des deux directives n'inclut par ailleurs un objectif spécifique de restauration qu'il soit quantitatif ou qualitatif. Enfin, comme nous l'avons dit auparavant, aucune des deux directives ne précise une date à laquelle leur objectif général doit être atteint.

I.2.2.2. Désignation et protection des sites

25. Afin d'atteindre l'objectif général de maintien et rétablissement dans un état de conservation favorable,

32. Voir cependant, CDB, 2010, Décision X/31, Aires protégées, qui contient un chapitre sur la restauration des écosystèmes et des habitats des aires protégées.

33. Art. 9, c. CBD.

34. Art. 4, conv. relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats d'oiseaux d'eau, signée à Ramsar le 2 février 1971. Voir aussi les principes et lignes directrices pour la restauration des zones humides (adoptés par la résolution VIII.16 [2002]).

35. Art. III, 4, (a), conv. sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage, signée à Bonn le 23 juin 1979. Voir égal. art. III, § 2, (e), accord sur la conservation des oiseaux d'eau migrateurs d'Afrique-Eurasie (AEWA), signé à La Haye le 16 juin 1996.

36. Art. 2 et 11, § 2, conv. de Berne relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe, signée à Berne le 19 septembre 1979.

37. En français, les directives emploient le terme générique «rétablissement» sans faire référence aux éventuels travaux de restauration nécessaires pour atteindre cet état. Ce terme est traduit en anglais par «restoration» dans la directive «Habitats» et «re-establishment» dans la directive «Oiseaux».

38. § 8 du préambule, directive «Oiseaux».

39. Art. 3, § 1^{er}, directive «Oiseaux».

40. Art. 3, § 2, c et d, directive «Oiseaux».

41. Art. 1, a, k et l, directive «Habitats».

42. Voir COMMISSION EUROPÉENNE, «Gérer les sites Natura 2000: Les dispositions de l'article 6 de la directive «Habitats» 92/43/CEE», *Manuel d'interprétation de la Commission*, O.P.O.C.E., 2000, n° 2.3.1., p. 18.

43. Voir aussi J. VERSCHUUREN, «Climate Change: Rethinking Restoration in the European Union's Birds and Habitats Directives», *Ecological Restoration*, vol. 28, 2010, p. 432.



la directive préconise la mise en place d'un réseau écologique européen cohérent⁴⁴ de zones spéciales de conservation, dénommé «Natura 2000»⁴⁵.

26. Une fois qu'un site d'importance communautaire a été retenu, l'État membre concerné doit établir les priorités en fonction de l'importance des sites pour le maintien ou le **rétablissement**, dans un état de conservation favorable, d'un type d'habitat naturel de l'annexe I ou d'une espèce de l'annexe II et pour la cohérence de Natura 2000, ainsi qu'en fonction des menaces de dégradation ou de destruction qui pèsent sur eux⁴⁶.

27. En outre, en vertu de l'article 6, § 1^{er}, les États membres doivent adopter les mesures de conservation nécessaires qui répondent aux exigences écologiques des types d'habitats naturels et des espèces présents sur les sites, le cas échéant, par l'adoption de plans de gestion. Comme expliqué précédemment, la conservation englobe le rétablissement, ce qui implique que les mesures de conservation doivent implicitement comporter des mesures de restauration lorsque l'état de conservation des habitats naturels et des espèces présentes sur le site le justifie.

28. L'article 6, § 2, de la directive «Habitats» inclut également l'obligation pour les États membres de prendre les mesures appropriées pour éviter la détérioration des habitats naturels et des habitats d'espèces ainsi que les perturbations touchant les espèces pour lesquelles les zones ont été désignées. L'obligation d'éviter la détérioration comprend aussi une obligation de prendre des mesures de restauration, si nécessaire. En effet, dans une affaire contre l'Irlande sur la détérioration de l'habitat du lagopède des saules, la Cour de justice a décidé en 2002 qu'il était nécessaire non seulement que les autorités «arrêtent des mesures de stabilisation en ce qui concerne le problème du surpâturage, mais également qu'elles veillent à rendre possible la remise en état des habitats endommagés»⁴⁷.

29. Enfin, l'adoption de mesures de restauration peut découler de l'application de l'article 6, §§ 3 et 4, de la directive, au titre de mesures d'atténuation et/ou de compensation⁴⁸. Les mesures de restauration peuvent

dans un premier temps être prises comme mesures d'atténuation dans le cadre de l'article 6, § 3, de la directive «Habitats», en vue d'éviter qu'un plan ou projet ait un effet significatif sur un site Natura 2000, pour autant qu'elles aient un lien direct avec le projet⁴⁹. Par ailleurs, si, en dépit de conclusions négatives de l'évaluation des incidences sur le site et en l'absence de solutions alternatives, un plan ou projet doit néanmoins être réalisé pour des raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique, l'État membre prend toute mesure compensatoire nécessaire pour assurer que la cohérence globale de Natura 2000 soit protégée. Selon les lignes directrices de la Commission sur l'article 6, les mesures compensatoires incluent la recréation d'un habitat sur un site nouveau ou agrandi, à être incorporé dans le réseau Natura 2000, ou l'amélioration d'un habitat sur une partie du site ou sur un autre site Natura 2000, dans une mesure proportionnelle aux pertes provoquées par le projet⁵⁰. Les lignes directrices sur l'article 6, § 4, mentionnent spécifiquement la restauration dans les sites existants comme mesure de compensation: «*remettre en état l'habitat de manière à en sauvegarder la valeur de conservation et à garantir la conformité aux objectifs de conservation du site, ou améliorer l'habitat restant proportionnellement aux pertes occasionnées par le plan ou le projet à un site Natura 2000*»⁵¹. La compensation doit cependant avoir une valeur additionnelle par rapport au réseau Natura 2000 à la constitution duquel l'État membre était tenu de contribuer en vertu des directives⁵². Comme expliqué précédemment, la restauration est déjà une obligation dans beaucoup de sites, due à l'état de conservation défavorable et est donc déjà une obligation existante dans de nombreuses situations.

1.2.2.3. Protection de l'ensemble du paysage

30. Enfin, la directive «Habitats» inclut des obligations de restauration du paysage à travers ses dispositions sur la connectivité⁵³. En effet, l'article 3, § 3, prévoit que «*là où ils l'estiment nécessaire, les États membres s'efforcent d'améliorer la cohérence écologique de Natura 2000 par le maintien et, le cas échéant, le développement des éléments du paysage, mentionnés à l'article 10, qui revêtent une importance*

44. Sur la notion de cohérence écologique du réseau Natura 2000, voir Ch.-H. BORN, «La cohérence écologique du réseau Natura 2000», in COLL., *Natura 2000 et le droit, Aspects juridiques de la sélection et de la conservation des sites Natura 2000 en Belgique et en France*, actes du colloque de Louvain-la-Neuve du 26 septembre 2002, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 163 à 205.

45. Voir art. 3, § 1^{er}, directive «Habitats».

46. Art. 4, § 4, directive «Habitats».

47. C.J.C.E. (6^e ch.), 13 juin 2002, Commission c. Irlande, C-117/00, *Rec.*, p. I-5335, § 31.

48. Les mesures d'atténuation visent à réduire, voire supprimer, les effets négatifs que la réalisation d'un projet est susceptible d'avoir sur un site et font de ce fait partie intégrante des spécifications du projet, tandis que les mesures de compensation sont *a priori* indépendantes de celui-ci et ne font que produire un effet positif distinct pour contrebalancer l'effet négatif du projet. La distinction est parfois ténue. Voir Ch.-H. BORN, V. DUPONT et Ch. PONCELET, «La compensation écologique des dommages causés à la biodiversité: un mal nécessaire?», *Amén.*, 2012/3, p. 13; Fr. HAUMONT, «La compensation en droit de l'urbanisme et de l'environnement – introduction», *Amén.*, 2012/3, p. 3.

49. La question relative à l'adoption de mesures de restauration au titre de mesures d'atténuation est assez épineuse et fait actuellement l'objet d'un renvoi préjudiciel auprès de la Cour de justice dans le cadre de l'affaire pendante C-521/12, T.C. Briels e.a. c. Minister van Infrastructuur en Milieu. Voir *infra*.

50. COMMISSION EUROPÉENNE, «Gérer les sites Natura 2000: Les dispositions de l'article 6 de la directive «Habitats» 92/43/CEE», *op. cit.*, p. 45.

51. COMMISSION EUROPÉENNE, «Document d'orientation concernant l'article 6, paragraphe 4, de la directive «Habitats»», janvier 2007, p. 14, http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/new_guidance_art6_4_fr.pdf.

52. COMMISSION EUROPÉENNE, «Gérer les sites Natura 2000: Les dispositions de l'article 6 de la directive «Habitats» 92/43/CEE», *op. cit.*, p. 45.

53. Pour une discussion sur la valeur contraignante de ses dispositions, voir Ch.-H. BORN, «La cohérence écologique du réseau Natura 2000», *op. cit.*, pp. 197 à 199.



majeure pour la faune et la flore sauvages». L'article 10 stipule: «Là où ils l'estiment nécessaire, dans le cadre de leurs politiques d'aménagement du territoire et de développement et notamment en vue d'améliorer la cohérence écologique du réseau Natura 2000, les États membres s'efforcent d'encourager la gestion d'éléments du paysage qui revêtent une importance majeure pour la faune et la flore sauvages (...)»⁵⁴.

II. La restauration écologique en droit interne

31. Face aux obligations que nous venons de décrire, une question importante est d'évaluer dans quelle mesure le cadre juridique actuel relatif à la conservation de la nature permet aux Régions wallonne et flamande de faire face à leurs responsabilités. Pour répondre à cette question, il faut d'une part analyser ce cadre juridique afin de déterminer les obligations à charge des gouvernements qui en découlent (II.1) et d'autre part identifier les outils qui sont à leur disposition pour imposer ou soutenir des actions de restauration (II.2). Cette partie se concentre sur le droit wallon et le droit flamand⁵⁵.

II.1. La restauration – partie intégrante de la politique de conservation de la nature des régions?

II.1.1. La restauration en tant qu'objectif de la politique de conservation de la nature

32. En Wallonie, on constate dans un premier temps que la restauration n'est absolument pas mentionnée dans les objectifs de la loi sur la conservation de la nature⁵⁶. En effet, l'article 1^{er} précise uniquement que la loi tend à sauvegarder le caractère, la diversité et l'intégrité de l'environnement naturel par des mesures de protection de la flore et de la faune, de leurs communautés et leurs habitats, ainsi que du sol, du sous-sol, des eaux et de l'air. L'objectif de la loi sur la conservation de la nature n'ayant pas été modifié depuis 1973, date de son adoption, cela justifie sans doute cette absence totale de référence à d'éventuelles mesures de restauration, vu que l'accent était alors mis sur la préservation de l'existant. Malgré tout, la lecture des travaux préparatoires de la loi sur la conservation de la nature permet d'avancer qu'il convient d'interpréter la notion de «protection» de manière ex-

tensive, comprenant aussi des mesures de restauration⁵⁷. L'exposé du ministre de l'Agriculture spécifiait en effet que la loi «permettra de protéger des ensembles existants et de prendre des mesures en vue de faciliter la restauration de certains milieux endommagés ou abandonnés par l'agriculture»⁵⁸.

33. Cette possibilité d'interprétation extensive est par ailleurs renforcée par la définition du terme «conservation», insérée suite à la transposition de la directive «Habitats» en droit wallon⁵⁹. Celle-ci vise l'«ensemble de mesures requises pour maintenir ou rétablir les habitats naturels et les populations d'espèces de faune et de flore sauvages dans un état favorable au sens des points 6° et 10°»⁶⁰. Comme nous l'avons vu dans la partie précédente, le rétablissement implique nécessairement la mise en œuvre de mesures de restauration.

34. En Région flamande, la restauration écologique est par contre explicitement mentionnée dans le cadre des objectifs de la politique flamande de conservation de la nature, inscrits à l'article 6 du décret du 21 octobre 1997 concernant la conservation de la nature et le milieu naturel⁶¹. Celle-ci devrait comprendre des mesures visant à «la protection, le développement, la gestion et la **restauration** de la nature et du milieu naturel». De même, l'article 6 prévoit «le maintien ou la restauration de la qualité environnementale» nécessaire pour la conservation, le développement et/ou la restauration de la nature. Ce faisant, le législateur flamand semble accepter que la conservation de la nature et la restauration écologique ne puissent être réellement atteintes que lorsque certaines normes de qualité environnementale, par exemple pour l'eau et l'air, sont atteintes.

35. En outre, bien que le décret flamand sur la conservation de la nature ne prévoie pas de définition explicite de la «restauration écologique», la notion en tant que telle est intégrée dans plusieurs définitions essentielles dudit décret. Ainsi l'article 2, 10° définit la «conservation de la nature» comme «la **préservation**, la **restauration** et le **développement** de la nature et du milieu naturel par la protection, le développement et la gestion de la nature et la poursuite de la plus grande diversité biologique possible dans la nature et d'un état de conservation favorable des habitats et des espèces». Il est intéressant de soulever le fait que la restauration est aussi incluse dans la définition de développement de la nature, terme lui-même utilisé dans

54. Voir J. VERSCHUUREN, «Connectivity: Is Natura 2000 only an ecological network on paper?», in Ch.-H. Born, A. Cliquet, H. Schoukens, D. Misonne et G. Van Hoorick (eds.), *The Habitats Directive in its EU Environmental Law Context: European Nature's Best Hope?*, Routledge, à paraître.

55. Pour un aperçu général, voir K. DECLEER, *Ecological Restoration in Flanders*, Mededelingen van het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek INBO M.2008.04, Bruxelles, 2008, 160 pp.

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

57. Doc. parl., Ch. repr., sess. ord., 1972-1973, n° 566/3, p. 8.

58. Doc. parl., Sén., sess. ord., 1971-1972, n° 226, p. 10.

59. Art. 6, décr. w. du 6 décembre 2001 relatif à la conservation des sites Natura 2000 ainsi que de la faune et de la flore sauvages (M.B., 22 janvier 2002).

60. Art. 1^{er}bis, 1°, L. sur la conservation de la nature.

61. M.B., 10 janvier 1998.



la définition de la conservation de la nature. L'article 2, 12° stipule explicitement que les mesures de développement de la nature devraient non seulement viser la création («l'établissement») de nature, mais aussi la restauration de la nature dans certaines zones bien déterminées. Ce faisant, le décret semble confondre dans une certaine mesure les notions de développement de la nature et de restauration écologique. En effet, alors que les deux notions sont mises au même niveau dans la définition du terme «conservation de la nature», la restauration écologique est traitée à l'article 2, 12°, comme un sous-objectif spécifique du développement de la nature.

36. Malgré cette reconnaissance de la nécessité de restaurer les écosystèmes dans les objectifs de conservation de la nature, aucune des deux régions ne dispose d'outils de planification spécifiquement adaptés à la restauration écologique. Une telle lacune est à regretter dans la mesure où un tel outil permettrait de développer une stratégie de restauration robuste et de grande envergure, soumise à participation du public et à la consultation d'organes scientifiques, et produisant des effets juridiques à l'encontre des autorités publiques. En effet, si l'on veut restaurer de manière systématique les écosystèmes dégradés, une surveillance de la biodiversité, une identification des écosystèmes dégradés et une planification des actions à mettre en œuvre sont indispensables.

37. Malgré tout, les outils de planification actuels peuvent néanmoins jouer un rôle important dans la mesure où ils permettent d'identifier les priorités à mettre en œuvre tant pour la conservation que pour la restauration de la nature. Ainsi en Flandre, conformément à l'article 11 du décret sur la conservation de la nature, le plan général de politique environnemental actuel (MINA-plan 2011-2015)⁶² inclut un chapitre spécifique sur la biodiversité transposant dans une large mesure les objectifs de la Stratégie européenne étudiée ci-dessus. Il prévoit notamment qu'en 2020 une surface suffisante d'habitats doit être désignée, gérée et améliorée en vue d'atteindre 70 % des objectifs de conservation européens pour les espèces et habitats protégés et que le statut des espèces les plus menacées devrait être amélioré d'ici à 2015. De même, la Région flamande devrait s'efforcer d'augmenter la sur-

face des zones naturelles qui sont gérées selon des critères écologiques adéquats.

38. En Wallonie, bien qu'à l'heure actuelle, il n'existe pas de planification sectorielle en droit wallon⁶³, le plan d'environnement pour le développement durable (PEDD) est un premier outil permettant aux autorités publiques de définir et programmer leur politique de conservation à moyen et long terme⁶⁴. Si le PEDD a été adopté en 1995 et n'a jamais été révisé depuis lors, celui-ci contient toutefois des objectifs, certes vagues, de restauration. Ainsi, le premier objectif vise «*le maintien, la restauration et le développement des potentialités d'accueil de la vie sauvage sur l'ensemble du territoire*» tandis qu'un deuxième objectif vise «*le maintien et la restauration des éléments naturels constitutifs de nos paysages urbains et ruraux*»⁶⁵. En sus de la planification générale en matière d'environnement, le schéma de développement de l'espace régional⁶⁶ (SDER) joue un rôle essentiel pour exprimer les objectifs de conservation de la nature de la Région wallonne. En vertu du SDER, les objectifs de conservation s'articulent principalement autour de la sauvegarde et de la restauration du réseau écologique⁶⁷.

II.1.2. La restauration dans les zones protégées

II.1.2.1. Les réserves naturelles

39. Depuis le début, autant la politique flamande que la politique wallonne de conservation de la nature reposent sur la création de réserves naturelles en tant qu'outil phare de conservation et de restauration de la nature, héritage de la législation nationale sur la conservation de la nature.

40. En Wallonie, à côté de réserves naturelles intégrales, érigées dans le but d'y laisser les phénomènes naturels évoluer selon leurs lois, la législation prévoit la création de réserves dirigées dans lesquelles des mesures peuvent être prises en vue notamment de réintroduire des espèces végétales ou animales ou de restaurer des milieux altérés⁶⁸. La restauration peut dès lors être prévue dans les réserves dirigées, même si elle n'y est pas pour autant systématique. Chaque réserve est soumise à un plan particulier de gestion, adopté en même temps que l'arrêté de désignation et soumis à participation du public⁶⁹. La loi ne spécifie

62. Plan général de politique environnementale (Vlaamse overheid, Milieubeleidsplan) 2011-2015, chapitre 8.8. Biodiversité, pp. 110 à 114, <http://www.lne.be/themas/beleid/mina4/leeswijzer/themas/themas>.

63. L'article D.46 du Livre I^{er} du Code de l'environnement prévoit que le gouvernement adopte un programme d'action pour la protection de la nature. Bien que le gouvernement actuel s'était engagé, dans son projet de déclaration de politique régionale 2009-2014, «Une énergie partagée pour une société durable, humaine et solidaire», à développer un plan régional transversal pour garantir la biodiversité et préserver la nature et visant notamment à poursuivre le développement d'un véritable réseau écologique wallon, un tel programme n'a pas encore vu le jour.

64. Art. D.37 à 45, Livre I^{er}, C. envir.

65. Plan d'environnement pour le développement durable, adopté par l'A. Gouv. w. du 9 mars 1995 (M.B., 21 avril 1995), et publié par extrait au M.B. le 25 juillet 1995, cahier n° 3 «L'homme et la nature», chapitre 1 «La conservation de la biodiversité».

66. Art. 13 à 15, CWATUPE.

67. Schéma de développement de l'espace régional, adopté par l'A. Gouv. w. du 27 mai 1999 (M.B., 21 septembre 1999), pp. 126 et 213. Le gouvernement a adopté le 7 novembre 2013 un projet de nouveau SDER qui reprend l'objectif de sauvegarde et développement du réseau écologique et introduit en droit wallon la notion de «trame verte et bleue», inspirée par le droit français.

68. Art. 8, L. sur la conservation de la nature.

69. Art. 14, §§ 1^{er} et 2, L. sur la conservation de la nature.



ni le contenu minimal de l'arrêté de désignation ni celui du plan particulier de gestion. Elle ne prévoit en aucun cas que des projets de restauration doivent être élaborés lorsque le site est dans un état de conservation défavorable.

41. En Flandre, l'objectif principal des réserves naturelles est de préserver ou **développer** la nature par une gestion appropriée⁷⁰. Puisque la restauration écologique est l'un des principaux objectifs du développement de la nature (voir ci-dessus, art. 2, 12°, du décret sur la conservation de la nature), il semble évident que cela devrait être un des principaux objectifs des réserves naturelles. Dans cette logique, le potentiel de restauration écologique doit être pris en compte par le gouvernement flamand dans sa décision de désigner un site comme réserve naturelle ou pour accorder un agrément⁷¹. En effet, parmi les critères de décisions, on retrouve le potentiel élevé du terrain concerné⁷², les perspectives d'amélioration et de maintien des valeurs écologiques du terrain concerné⁷³, ainsi que la gestion actuelle ou future du terrain concerné et l'inscription de cette gestion dans le cadre d'une vision totale pour la zone de vision complète⁷⁴.

II.1.2.2. Sites Natura 2000

42. Il va sans dire que la mise en œuvre de l'obligation incluse dans les directives «Oiseaux» et «Habitats» sera un déclencheur important pour favoriser la restauration écologique en Région wallonne et en Région flamande. En effet, selon ces directives, si les espèces et habitats naturels sont dans un état de conservation défavorable, comme c'est le cas pour 79 % des habitats naturels en Belgique, les régions se trouvent dans l'obligation de prévoir des mesures de restauration, à l'échelle de leur territoire, afin de rétablir l'état de conservation favorable. Cela peut inclure des mesures d'amélioration de la qualité des habitats, mais aussi une augmentation de la superficie des habitats par la restauration/recréation d'habitats supplémentaires⁷⁵ lorsque les parcelles sont trop petites pour être viables ou lorsqu'il n'y a pas suffisamment de connectivité entre les sites.

43. Au sein des sites Natura 2000, la définition des objectifs de conservation est capitale pour la restauration écologique dans la mesure où ce sont ces objectifs qui devraient permettre de déterminer les besoins de restauration et de planifier des mesures à mettre en œuvre. Ce n'est cependant que lors de la détermination des moyens de gestion que pourra être planifiée la mise en œuvre de ces objectifs.

A. Objectifs de conservation

44. En Wallonie tout comme en Flandre, la définition des objectifs de conservation se fait en deux phases: ils sont d'abord définis au niveau de la région et ensuite au niveau des sites⁷⁶. L'intérêt de fixer des objectifs à l'échelle de l'ensemble du territoire wallon est d'avoir une vue d'ensemble de ce qui doit être préservé ou le cas échéant rétabli. Bien que les objectifs fixés à l'échelle de la région n'aient qu'une valeur indicative, ceux fixés à l'échelle des sites, eux-mêmes établis sur base des objectifs régionaux, ont valeur réglementaire, les rendant contraignants pour les autorités publiques⁷⁷.

45. Ainsi en Wallonie, l'article 25bis, § 1^{er}, de la loi sur la conservation de la nature prévoit que le gouvernement fixe dans un premier temps des objectifs de conservation à l'échelle de la Région wallonne pour chaque type d'habitat naturel et pour chaque espèce pour lesquels des sites doivent être désignés, sur base de leur état de conservation et ayant pour objet de maintenir ou, le cas échéant, de **rétablir** les types d'habitats naturels et les espèces dans un état de conservation favorable. Sur base de cet article, un projet d'arrêté fixant les objectifs de conservation pour le réseau Natura 2000 est en cours d'adoption par le gouvernement⁷⁸ et fixera des objectifs tant quantitatifs que qualitatifs de maintien et de restauration par type d'habitat et par espèce d'ici à 2025⁷⁹. En Flandre, la procédure de fixation des objectifs de conservation est déterminée depuis 2009 par un arrêté du gouvernement flamand⁸⁰. Selon l'article 1, 17°, de l'arrêté en question, les objectifs de conservation régionaux sont les indications relatives à l'amélioration ou la conservation visant à conserver, à **restaurer** ou à **développer**

70. Art. 32, al. 2, décr. fl. sur la conservation de la nature.

71. Ces conditions sont inscrites à l'article 10, § 5, de l'A. Gouv. fl. du 27 juin 2003 fixant les conditions d'agrément de réserves naturelles et d'associations de défense de la nature gérant des terrains et portant l'octroi de subventions (M.B., 12 septembre 2003).

72. Art. 10, § 5, 1°, A. Gouv. fl. du 27 juin 2003.

73. Art. 10, § 5, 3°, A. Gouv. fl. du 27 juin 2003.

74. Art. 10, § 5, 5°, A. Gouv. fl. du 27 juin 2003.

75. Voir Ch.-H. BORN, «Mise au point juridique sur quelques concepts fondamentaux du régime Natura 2000», 2006, http://old.biodiversite.wallonie.be/sites/natura2000/extranet/documents/Mise%20au%20point%20juridique%20concepts%20N%202000%20CHB%206%20corr%20int_351gr_351_205.pdf.

76. En Wallonie, cette approche en deux étapes est survenue suite à la modification effectuée par le décret du 22 décembre 2010 modifiant la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature en ce qui concerne la mise en œuvre du régime Natura 2000 (M.B., 22 décembre 2010). L'objectif de la modification était notamment de clarifier les objectifs écologiques à atteindre sur les sites Natura 2000 par la définition d'un concept unique d'«objectifs de conservation», éliminant la distinction floue qui était faite entre les objectifs de conservation et les objectifs du régime de gestion active. Voir Doc., Parl. w., sess. ord. 2010-2011, n° 298/1, pp. 2 et s.

77. Art. 25bis, § 2, L. sur la conservation de la nature – art. 4, al. 3, A. Gouv. fl. du 3 avril 2009 désignant des zones de protection spéciale et fixant des objectifs de conservation (M.B., 28 mai 2009).

78. Projet d'arrêté du gouvernement wallon fixant les objectifs de conservation pour le réseau Natura 2000. Ce dernier a été adopté en première lecture par le gouvernement wallon en octobre 2012 et soumis à consultation publique du 1^{er} décembre 2012 au 8 février 2013. Il peut être consulté sur le site <http://biodiversite.wallonie.be/servlet/Repository/agw-objectifs-de-conservation.pdf?ID=27246>.

79. Art. 2, projet d'arrêté du Gouvernement wallon.

80. A. Gouv. fl. du 3 avril 2009 désignant des zones de protection spéciale et fixant des objectifs de conservation (M.B., 28 mai 2009). Jusque-là, les objectifs de



un état de conservation favorable au niveau flamand des habitats ou des espèces à protéger au niveau européen qui se trouvent régulièrement sur le territoire de la Région flamande⁸¹. Ces objectifs ont été fixés définitivement par l'arrêté du gouvernement flamand du 23 juillet 2010⁸².

46. Tant l'arrêté du gouvernement flamand du 23 juillet 2010 que l'arrêté en projet du gouvernement wallon traduisent les objectifs de conservation régionaux quantitatifs par un certain nombre d'hectares de superficie à conserver ou restaurer et par une augmentation ou un *statu quo* de l'aire de répartition par type d'habitat naturel et par espèce. La différence la plus notable entre les deux régions est que la Région wallonne a inscrit, à titre d'information, l'aire de répartition et la superficie actuelle estimée des habitats naturels tandis que la Région flamande renvoie à l'état des connaissances au 17 avril 2009. Pour beaucoup de types d'habitats et d'espèces, ces objectifs de conservation incluent d'importants devoirs de restauration. Par exemple, pour le type d'habitat 4030 – Landes sèches européennes –, le gouvernement flamand a proposé une extension de 640 à 840 ha de la surface actuelle. En ce qui concerne les objectifs qualitatifs, la Région flamande les décrit en termes de menaces à réduire (solution appropriée à l'eutrophisation, solution de la perturbation du régime des eaux, etc.) tandis que la Région wallonne prévoit un certain nombre de critères à satisfaire (par ex.: présence des différents stades dynamiques typiques de l'habitat, proportion de sols nus suffisante pour permettre la germination, présence de la strate de bruyères et plantes similaires, faible recouvrement des graminées sociales et des ligneux, oligotrophie du milieu)⁸³. L'arrêté en projet du gouvernement wallon fixe une date butoir à laquelle les objectifs doivent être atteints, à savoir 2025, tandis que l'arrêté du gouvernement flamand reste silencieux sur la question⁸⁴.

47. Notons dès à présent que l'arrêté en projet du gouvernement wallon définit pour la première fois ce qu'il faut entendre par restauration. Selon l'article 1, 22°, la restauration d'un type d'habitat naturel d'intérêt communautaire vise la «remise en état, par des mesures appropriées de génie écologique, d'un type d'habitat naturel d'intérêt communautaire dégradé ou conver-

sion d'un milieu sans intérêt biologique actuel particulier, mais à potentiel biologique élevé en un type d'habitat naturel d'intérêt communautaire par des mesures appropriées».

48. En ce qui concerne les objectifs de conservation à l'échelle des sites, le gouvernement wallon les fixe aussi dans l'arrêté en projet. Ces objectifs sont cependant à lire en parallèle avec les arrêtés de désignation qui précisent les types d'habitats naturels que les sites abritent, en ce compris leur surface et leur état de conservation ainsi que la localisation géographique exacte du site reportée sur une carte⁸⁵.

49. Selon l'arrêté en projet, les objectifs de conservation à l'échelle des sites se concentrent avant tout sur le maintien sur le site concerné des superficies existantes des types d'habitats naturels pour lesquels le site est désigné ainsi que sur le maintien de leur qualité, la restauration quantitative et qualitative n'étant prévue que «si nécessaire et moyennant l'accord du propriétaire et de l'occupant concernés»⁸⁶, étant entendu que «si nécessaire» signifie «si l'état de conservation de l'habitat ou de l'espèce est, à l'échelle régionale, défavorable et si le gouvernement estime que les potentialités biologiques de restauration du site et que les exigences économiques, sociales et culturelles ainsi que les particularités locales du site le permettent»⁸⁷. Formulée de la sorte, cette dernière définition semble mettre sur pied d'égalité les potentialités biologiques de restauration du site avec les exigences économiques, sociales et culturelles, alors que les objectifs de conservation sont censés être des objectifs écologiques concrets⁸⁸. Il est étonnant que l'arrêté en projet intègre, pour ce qui concerne la restauration, et l'accord des propriétaires et des occupants concernés et les exigences économiques, sociales et culturelles dans la définition même des objectifs de conservation. Selon nous, ces considérations ne devraient être prises en compte que dans leur mise en œuvre des objectifs et non au stade de leur détermination, si l'on veut respecter le droit européen.

50. En Flandre, les objectifs de conservation à l'échelle des sites⁸⁹ pour les zones de protection spéciale sont exprimés en termes d'indications de conservation et d'amélioration relatives à la qualité, à la sur-

conservation n'avaient été fixés que de manière *ad hoc* pour quelques sites, tels que la ZPS «Schorren en Polders van de Beneden-Zeeschelde» et la ZPS «Schelde en Durme-estuarium». Pour plus d'informations à ce sujet, voir H. SCHOUKENS, M. BOGAART et A. CLIQUET, «De verdieping van de Westerschelde: de stuwing voorbij?», *T.M.R.*, 2010, pp. 311 et 312.

81. Art. 1^{er}, 17°, A. Gouv. fl. du 3 avril 2009.

82. Annexe de l'A. Gouv. fl. du 23 juillet 2010 fixant des objectifs de conservation régionaux pour des habitats et espèces à protéger au niveau européen (*M.B.*, 5 novembre 2010).

83. Critères établis pour l'habitat 4030 – landes sèches européennes.

84. Un projet de décret en cours d'adoption fixe cependant des objectifs précis à l'horizon 2020 et 2050. Voir *infra*.

85. Art. 26, § 1^{er}, 2° et 3°, L. sur la conservation de la nature. Les arrêtés de désignation pour 240 sites sont en cours d'adoption par le gouvernement. Les projets d'arrêté peuvent être consultés sur le site <http://biodiversite.wallonie.be/fr/pad-et-cartographie.html?IDC=5580&IDD=3544>. Pour les 8 sites déjà désignés, les objectifs de conservation à l'échelle des sites sont définis dans l'arrêté de désignation. Ceux-ci sont cependant très vagues et ne permettent pas de définir des obligations de restauration précises.

86. Art. 3, al. 1^{er}, 1°, b, et 2°, b, projet d'arrêté du Gouvernement wallon.

87. Art. 1^{er}, 24°, projet d'arrêté du Gouvernement wallon.

88. Voir définition à l'article 1^{er}bis, 21°bis, L. sur la conservation de la nature. Voir aussi *Doc.*, Parl. w., sess. ord. 2010-2011, n° 298/1, p. 6.

89. Le décret du 3 avril 2009 parle d'«objectifs de conservation pour les zones à protéger au niveau européen». Cependant, pour faciliter la lecture de la présente contribution et la comparaison avec la Région wallonne, nous utilisons les mêmes termes qu'en Wallonie.



face, aux effectifs de la population ou à la diffusion des habitats et espèces concernés, à protéger au niveau européen⁹⁰. Conformément à la directive «Habitats», les objectifs de conservation comprennent également la restauration écologique. Durant l'été 2013, le gouvernement flamand a provisoirement adopté les objectifs de conservation pour tous les sites, mais ils ne sont pas encore définitivement approuvés ni publiés. En l'absence d'une approbation définitive, il demeure difficile d'évaluer dans quelle mesure les efforts prévus seront suffisants pour permettre un rétablissement des espèces et des types d'habitats dégradés au sein des sites Natura 2000 dans la Région flamande.

B. Gestion

51. Le choix des sites concrets à restaurer et des mesures techniques pour y arriver ne se fera que lors de la phase de détermination des mesures de gestion des sites Natura 2000. En Wallonie, le régime de gestion active d'un site Natura 2000, défini comme l'ensemble des mesures mises en place pour maintenir ou rétablir, dans un état de conservation favorable, les types d'habitats naturels et les espèces pour lesquels le site a été désigné⁹¹, s'inscrit principalement dans une approche volontaire et au cas par cas, sans l'adoption préalable d'un plan de gestion. En vertu de cette approche, le régime de gestion active passe par la définition de moyens de gestion à déterminer en concertation avec les propriétaires et occupants. Dans un premier temps, l'arrêté de désignation propose une série de moyens en vue d'atteindre les objectifs de conservation à l'échelle des sites, compte tenu des exigences économiques, sociales et culturelles ainsi que des particularités locales⁹². Les moyens peuvent notamment inclure l'élaboration d'un ou plusieurs contrats de gestion active notariés ou toute autre forme de contrats⁹³, la réforme des mesures de gestion des sites dont la Région assure directement ou indirectement la gestion, la mise du site sous statut de réserve naturelle ou forestière ou l'adoption par le gouvernement de mesures particulières de gestion active. Dans un deuxième temps, les moyens de gestion proposés dans l'arrêté de désignation font l'objet d'une concertation avec les propriétaires et occupants des sites⁹⁴. À défaut d'accord, le gouvernement prend, suite à l'avis de la commission de conservation concernée, les mesures appropriées pour atteindre les objectifs de

conservation du site⁹⁵. Depuis 2009, la loi sur la conservation de la nature offre la possibilité au gouvernement de court-circuiter la procédure de concertation préalable, perçue comme longue et laborieuse, en l'habilitant à conclure toute forme de convention pour favoriser la mise en œuvre du régime de gestion active, indépendamment de la procédure décrite ci-dessus⁹⁶.

52. Plusieurs éléments essentiels sont à relever dans le cadre de la restauration écologique. Premièrement, et ce, même si les objectifs de conservation à l'échelle des sites mettent sur pied d'égalité les exigences écologiques et socio-économiques, le choix des parcelles à restaurer devrait se faire prioritairement sur base de considérations scientifiques. Il s'ensuit que si les conditions écologiques l'exigent et à défaut d'autres solutions, la Région pourrait être amenée à devoir restaurer des parcelles pour lesquelles un accord du propriétaire ou de l'occupant n'a pas été obtenu, moyennant par exemple expropriation pour cause d'utilité publique préalable. Deuxièmement, le choix des parcelles à restaurer doit effectivement se faire en tenant compte des exigences socio-économiques avec pour conséquence que si plusieurs parcelles ont le même potentiel écologique, le choix se portera obligatoirement sur celles qui ont le moins de valeur économique et plus précisément sur celles pour lesquelles les propriétaires et occupants ont marqué leur accord⁹⁷. Troisièmement, le fait que les objectifs de conservation à l'échelle de sites en projet incluent directement l'accord des propriétaires et occupants dans le contenu même des objectifs, réduit, selon nous, considérablement la marge de manœuvre que détient le gouvernement dans la détermination des mesures à mettre en œuvre, au titre de l'article 26, § 4, de la loi sur la conservation de la nature. Il nous semble que le seul moyen juridique valable à défaut d'accord des propriétaires et occupants est l'acquisition notamment au moyen de l'expropriation pour cause d'utilité publique, la région ne pouvant pas imposer des actions de restauration aux propriétaires et occupants, même moyennant compensation.

53. En Région flamande, jusque récemment, l'instrument de gestion principal des sites Natura 2000 pour atteindre les objectifs de conservation était le «plan directeur de la nature» («natuurrichtplan»)⁹⁸. Depuis 2004, seuls six plans directeurs de la nature ont été

90. Art. 7, A. Gouv. fl. du 3 avril 2009.

91. Art. 1^{er} bis, 20°, L. sur la conservation de la nature.

92. Art. 26, § 1^{er}, al. 2, 11°, L. sur la conservation de la nature.

93. Voir à cet égard les commentaires de Pierre-Yves Erneux sur la possibilité de recourir à d'autres formes de contrat que le contrat de gestion active notarié: P.-Y. ERNEUX, «Les moyens de la gestion active des sites Natura 2000 en Région wallonne: «Le nouveau visage de la gestion active wallonne après le décret du 22 mai 2008: du changement dans l'apparente stabilité», in Ch.-H. Born et Fr. Haumont (dir.), *Actualités du droit rural – Vers une gestion plus durable des espaces ruraux?*, Bruxelles, Larcier, 2013, pp. 119 à 134. En pratique, le contrat de gestion active notarié est désuet et ne sera pas abordé dans cette contribution.

94. Art. 26, § 3, al. 3, L. sur la conservation de la nature.

95. Art. 26, § 4, L. sur la conservation de la nature, inséré par le décret du 30 avril 2009, M.B., 19 mai 2009.

96. Art. 26, § 3, al. 4, L. sur la conservation de la nature. Voir P.-Y. ERNEUX, «Les moyens de la gestion active des sites Natura 2000 en Région wallonne: «Le nouveau visage de la gestion active wallonne après le décret du 22 mai 2008: du changement dans l'apparente stabilité», *op. cit.*, p. 122.

97. Ch.-H. BORN, «Mise au point juridique sur quelques concepts fondamentaux du régime Natura 2000», *op. cit.*, p. 15.

98. Voir art. 48 à 50, décr. fl. sur la conservation de la nature, à lire en combinaison avec l'article 11, § 1^{er}, 3°, A. Gouv. fl. fixant les objectifs de conservation. Voir H.



approuvés (entre autres pour la vallée du Démer et de la Dendre). Ces premières expériences ont montré à quel point la procédure d'adoption des plans directeurs de la nature était compliquée⁹⁹ et ressentie par les acteurs de terrain comme trop rigide pour permettre d'atteindre les résultats souhaités. Le gouvernement flamand a dès lors voulu se débarrasser totalement de l'approche de gestion existante pour aller dans le sens d'une plus grande flexibilité et a déposé récemment auprès du Parlement flamand un projet de décret en ce sens¹⁰⁰. Pour mettre en œuvre les efforts de conservation et de restauration nécessaires à la réalisation des objectifs de conservation des sites Natura 2000, la nouvelle approche met en avant plusieurs outils de gestion spécifiques, dont deux joueront un rôle clé dans la politique de conservation et de restauration flamande pour les décennies à venir: le programme cadre Natura 2000 à l'échelle de la Région et les plans de gestion des sites Natura 2000. Dans le contexte de cette contribution, il semble utile de s'attarder sur ce projet de décret dans la mesure où il offre une perspective nouvelle pour la mise en œuvre des objectifs de restauration établis dans le cadre des objectifs de conservation régionaux des sites Natura 2000.

54. Selon ce projet de décret, l'approche envisagée se base en premier lieu sur une planification régionale quantifiée par l'adoption d'un programme-cadre Natura 2000, visant essentiellement l'amélioration et la restauration de la qualité de l'environnement global dans l'ensemble de la Région flamande. Ce programme comprendrait un objectif global à atteindre d'ici 2050, à savoir le maintien ou le rétablissement dans un état de conservation favorable de tous les types d'habitats et espèces protégés présents sur le territoire flamand, complété par des objectifs intermédiaires spécifiques. Concrètement, d'ici à 2020, au moins 16 des 47 types d'habitats protégés flamands devraient être maintenus et/ou restaurés dans un état de conservation favorable. De même, 70 % de tous les efforts de conservation et/ou de restauration prévus par les objectifs de conservation devraient être opérationnels sur le terrain. Enfin, un objectif de base est la réduction des impacts de l'eutrophisation et l'acidification existantes causées par le secteur agricole¹⁰¹.

55. Au niveau du site, les plans de gestion Natura 2000 adopteront une approche flexible et progressive

vers la pleine réalisation des objectifs de conservation et de restauration des sites plutôt que d'affecter les efforts de conservation et de restauration spécifiques à chaque lot dans un site Natura 2000 donné, comme le font les plans directeurs actuels. Concrètement, le plan de gestion Natura 2000 sera mis en œuvre en plusieurs étapes. Une première étape consistera à décrire les objectifs de conservation et de restauration propres au site dans un «plan de gestion N 2000 1.0», à adopter en 2014, en même temps que la désignation définitive des sites Natura 2000. Le plus rapidement possible après l'adoption du premier plan, un deuxième «plan de gestion N 2000 1.1» permettra d'évaluer dans quelle mesure les objectifs de conservation et de restauration prévus peuvent être mis en œuvre à travers les divers plans de gestion existants, déjà applicables sur le site. Lors de cette étape, l'accent sera mis sur les parcelles dont les autorités administratives et les organisations de conservation de la nature assurent la gestion. Ce n'est que lors d'une troisième étape, via le «plan de gestion N2000 1.2», que des engagements spécifiques seront attribués, sur base volontaire, aux autres acteurs concernés et parties prenantes. Enfin, si l'état de conservation favorable ne peut pas être atteint sur base des mesures volontaires, le gouvernement flamand pourrait envisager l'adoption de mesures obligatoires via la rédaction d'un «N 2000 management plan stage 1.3». Il reste à voir dans quelle mesure cette nouvelle approche plus souple permettra à la Flandre de mieux mettre en œuvre ses obligations de restauration.

II.1.3. La restauration écologique en dehors des zones protégées

56. La nature n'étant pas cantonnée aux aires protégées, la restauration devra inévitablement avoir lieu aussi en dehors des aires protégées, notamment pour assurer la connectivité entre ces dernières et pour maintenir et améliorer la qualité des services écosystémiques¹⁰². A tout le moins, le deuxième objectif de la Stratégie européenne de conservation de la nature qui prévoit la restauration de 15 % des écosystèmes dégradés, devrait idéalement comme nous l'avons souligné dans la première partie, être mis en œuvre prioritairement en dehors des zones protégées. A l'heure actuelle, il est cependant difficile de dégager des obligations substantielles dans le chef des gouvernements de restaurer la nature en dehors des zones

SCHOUKENS, K. DE ROO et P. DE SMEDT, *Handboek Natuurbehoudsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, pp. 181-187; H. SCHOUKENS, «De uitwerking van een instrumentarium inzake het gebiedsgerichte natuurbeleid. Hoe groen is het Vlaamse natuurbehoudsrecht?», *M.E.R.*, 2006, pp. 172-175; A. CARETTE, «De afbakening van het Vlaams Ecologisch Netwerk en haar gevolgen», *T.M.R.*, 2004, pp. 270-300.

99. Le législateur décréte qu'il a constaté que la superficie commune des six plans directeurs de la nature mis sur pied jusqu'ici ne représente que 15.018 ha, ce qui ne correspond qu'à environ 5 % de l'objectif fixé. Un plan directeur de la nature – dans la constellation actuelle – exige en effet 430 jours de travail en moyenne sur une période de deux ans et trois mois.

100. Doc., Parl. fl., sess. ord. 2013-2014, n° 2424/1. Le projet de décret devrait être adopté avant les prochaines élections à la mi-2014. Le Conseil flamand pour l'environnement et la nature (Milieu- en Natuurraad Vlaanderen) a déjà publié un avis sur le projet: <http://www.minaraad.be/adviezen/2013/ontwerpdecreet-en-besluit-multifunctioneel-natuurbeheer-adviesvragen>.

101. Voir note précédente.

102. Sur cette notion en droit, voir I. DOUSSAN, «Les services écologiques: un nouveau concept pour le droit de l'environnement?», in C. Cans (dir.), *La responsabilité environnementale, prévention, imputation, réparation*, Paris, Dalloz, Coll. Thèmes et commentaires, 2009, pp. 125-141; K. MERTENS, A. CLIQUET et B. VANHEUSDEN, «Ecosystem Services. What's in it for a Lawyer?», *European Energy and Environmental Law Review*, vol. 1, n° 21, 2012, pp. 31-40.



protégées des dispositions de la loi sur la conservation de la nature et du décret flamand de conservation de la nature. Tout au plus, ces législations donnent la possibilité aux gouvernements d'adopter des dispositions favorisant la conservation et la restauration écologique en dehors des zones protégées.

57. En Wallonie, les articles 36 et 37 de la loi sur la conservation de la nature habilite le gouvernement à prendre des mesures, assorties de subventions, en vue de favoriser la conservation et la restauration des forêts et de l'espace rural. La liste non exhaustive des mesures envisagées inclut la restauration de certains éléments des paysages ruraux, tels que les vallées herbeuses ainsi que la restauration des peuplements dégradés dans les forêts publiques et privées. Cette possibilité a donné lieu à l'adoption de l'arrêté du gouvernement du 8 novembre 2012 sur les indemnités et subventions dans les sites Natura 2000 et dans la Structure écologique principale¹⁰³, qui sera abordé plus loin.

58. Le décret flamand sur la conservation de la nature contient une possibilité similaire à l'article 13, § 1^{er}, du décret sur la conservation de la nature, bien que le gouvernement flamand ne l'ait encore jamais saisie. Un bémol important est à apporter à cette possibilité, en raison de l'article 9 du décret flamand sur la conservation de la nature qui prévoit que les mesures visées à l'article 13 ne peuvent empêcher la réalisation de la désignation spatiale du site concerné. Cela limite sévèrement l'utilisation des dispositions précitées pour la restauration écologique, car ces efforts ont souvent pour conséquence de restreindre considérablement l'utilisation économique qui pourrait être faite sur ces sites.

II.2. Des outils juridiques à la disposition des régions pour imposer ou inciter à restaurer les écosystèmes?

59. Dans la mise en œuvre de leurs obligations de restauration, les régions sont amenées à impliquer d'une manière ou d'une autre les acteurs de terrain et les autorités locales, ces dernières étant les mieux placées pour appliquer sur le terrain des actions de restauration. Dans ce cadre, les législations relatives à la conservation de la nature mettent à disposition des autorités régionales un certain nombre d'outils visant à promouvoir, ou même imposer, la restauration des écosystèmes. Cette section a pour objet d'étudier les mécanismes les plus importants permettant la mise en œuvre de projets de restauration dans le cadre de la

conservation de la nature. Elle n'abordera par contre pas les contraintes juridiques qui se posent dans la mise en œuvre concrète de projets de restauration, telles que la compatibilité des projets de restauration avec les plans d'aménagement ou l'obtention des permis d'urbanisme requis.

II.2.1. Approche obligatoire – l'atténuation et la compensation des projets de développement

60. Les mesures d'atténuation et de compensation écologique¹⁰⁴, en ce qu'elles réconcilient la conservation de la nature avec le développement économique et social, attirent de plus en plus l'attention des décideurs publics qui y voient la possibilité d'autoriser certains projets ayant un impact négatif sur un habitat protégé et/ou une espèce tout en permettant la restauration d'habitats dégradés. Lorsqu'elles sont imposées dans le cadre d'un permis ou d'une dérogation, les mesures d'atténuation ou de compensation constituent de réelles obligations de conserver, voire, restaurer les écosystèmes. En particulier, la compensation s'intègre généralement dans une optique d'absence de perte nette de biodiversité («no net loss»), avec pour conséquence que les mesures se traduiront le plus souvent par la restauration, la création ou l'amélioration d'un écosystème équivalent à celui détruit par le projet de développement autorisé, plutôt que par sa simple préservation.

61. Dans le cadre de l'article 6, § 4, de la directive «Habitats», les autorités publiques ont l'obligation d'imposer des mesures de compensation lorsqu'elles autorisent un projet ayant des impacts significatifs sur les sites Natura 2000¹⁰⁵. Comme expliqué précédemment, outre le fait que les mesures compensatoires doivent garantir la cohérence globale du réseau Natura 2000, l'article est relativement silencieux quant au contenu exact de ces mesures. La Région wallonne a transposé presque littéralement cette obligation par l'article 29, § 2, alinéas 4 et 5, de la loi sur la conservation de la nature sans préciser plus avant ce qu'il faut entendre par cette notion et quelles sont les modalités de leur mise en œuvre. L'article 29, § 2, alinéas 4 et 5, n'a fait l'objet d'aucun arrêté d'exécution à ce jour et il semblerait même qu'aucun permis n'ait déjà été délivré conformément à cette procédure dérogatoire¹⁰⁶. L'article 36ter du décret flamand de conservation de la nature apporte quant à lui la précision suivante: «*les mesures compensatoires sont de nature telle à développer activement, en principe, un habitat de même valeur ou l'environnement naturel de ce der-*

103. A. Gouv. w. du 8 novembre 2012 sur les indemnités et subventions dans les sites Natura 2000 et dans la structure écologique principale (M.B., 28 novembre 2012), abrogeant l'arrêté du 30 avril 2009 relatif aux indemnités et subventions dans les sites Natura 2000 et dans les sites candidats au réseau Natura 2000 (M.B., 14 juillet 2009).

104. Bien que la question de la réparation des dommages écologiques ne soit pas abordée dans le cadre de cette étude, il semble utile de mentionner l'importance que constitue la remise en état des dommages écologiques dans le cadre d'une responsabilité civile, pénale ou environnementale comme moyen pour contraindre les particuliers à restaurer les milieux naturels.

105. Voir *supra*.

106. Aucune mesure de compensation n'a à tout le moins été notifiée à la Commission conformément à l'article 6, § 4, de la directive «Habitats».



nier, d'une surface au moins équivalente»¹⁰⁷. En Flandre, la procédure de dérogation a déjà été appliquée à plusieurs occasions, surtout dans le contexte de l'extension des zones portuaires, telles que les ports d'Anvers et de Zeebruges. Pourtant, comme il sera démontré ci-dessous, il y a une tendance à opter pour une interprétation large de la notion d'atténuation de l'article 6, § 3, de la directive «Habitats» (mise en œuvre de l'article 36ter, § 3, du décret sur la conservation de la nature), évitant ainsi la procédure de notification à la Commission européenne.

62. En dehors de la compensation des impacts négatifs sur les sites Natura 2000, la loi sur la conservation de la nature n'organise pas à proprement parler l'imposition de mesures compensatoires. Néanmoins, quoique non expressément visées par les articles 5, §§ 1^{er} et 3, et 5bis, des mesures de compensation ou d'atténuation pourraient également être imposées par l'autorité compétente dans le cadre de la protection des espèces afin de contribuer à ce que «la dérogation ne mette pas en danger la population d'oiseaux concernée»¹⁰⁸ ou que «la dérogation ne nuise pas au maintien dans un état de conservation favorable des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle»¹⁰⁹.

63. Les possibilités d'imposer des mesures de compensation prévues par la législation flamande relative à la conservation de la nature sont par contre nettement plus nombreuses qu'en Wallonie, même si elles sont souvent vagues et relativement peu appliquées et respectées en pratique. Un premier instrument est le «devoir de sollicitude envers la nature» («zorgplicht») établi par l'article 14 du décret flamand sur la conservation de la nature, selon lequel toute personne intervenant dans l'environnement naturel et consciente du risque de dommage aux éléments naturels est tenue de prévenir, limiter, et si cela n'est pas possible restaurer la destruction ou les dommages occasionnés¹¹⁰. Ce qui est surtout intéressant est la possibilité d'imposer des conditions d'atténuation et de compensation dans le cadre du «natuurtoets» prévu à l'article 16 du décret sur la conservation de la nature et dans le cadre de la protection des biotopes prévue par l'arrêté du gouvernement flamand du 23 juillet 1998¹¹¹. Ce faisant, la législation flamande sur la conservation de la nature offre de nouvelles voies pour la restauration écologique liées aux projets de développement qui pourraient empiéter sur la nature en dehors de sites

protégés au niveau européen. Cependant, en dépit du champ d'application territorial relativement large de l'article 16 du décret sur la conservation de la nature, les effets pratiques, notamment en termes de restauration écologique, restent relativement limités. Selon le Conseil d'État, le préjudice inévitable à la nature ne tombe en effet pas sous l'application du «natuurtoets»¹¹², ce qui diminue fortement la valeur pratique de cet instrument dès lors que l'autorité compétente ne peut refuser un permis au demandeur lorsque celui-ci se résigne à appliquer une alternative moins nocive pour la nature¹¹³. Il est donc clair que l'application du «natuurtoets» ne réussira pas à mettre en œuvre une approche de «no net loss». En outre, de manière générale, on peut conclure que le décret flamand sur la conservation de la nature n'impose pas d'obligation claire de restauration aux particuliers. Tout au plus, l'article 9, § 2, alinéa 2, du décret flamand sur la conservation de la nature permet au gouvernement flamand, moyennant indemnité, d'imposer des injonctions à des propriétaires ou utilisateurs de sol particuliers en site protégé (Natura 2000 ou réseau écologique flamand).

64. Récemment, un certain doute a surgi autour de la qualification juridique exacte à donner aux efforts de restauration. Dans le cadre de la procédure judiciaire qui a été intentée contre la construction d'une nouvelle voie de contournement dans la province de Limbourg, la «connexion Nord-Sud» («de Noordzuid – Verbinding»), la question a été, pour la première fois, mise à l'avant-plan. La procédure judiciaire devant le Conseil d'État s'est en effet centrée sur la qualification en tant que «mesures d'atténuation» des mesures de restauration et de conservation de la nature incluses dans le programme de développement de la nature lié à la construction de la rocade. En l'espèce, le Conseil d'État a reconnu que la construction de clôtures et d'écoducs pouvait encore être considérée comme une «mesure d'atténuation» en vertu de l'article 6, § 3, de la directive «Habitats». Toutefois, il a réfuté l'idée selon laquelle des mesures comprenant la création et la restauration d'habitats dégradés puissent aussi être qualifiées de la sorte. A cet égard, la Haute juridiction a noté que des mesures visant à compenser des étendues d'habitats détruits doivent être considérées comme des mesures compensatoires et ne peuvent donc être prises en considération qu'en application du régime dérogatoire prévu par l'article 6, § 4, de la di-

107. Art. 36ter, § 5, al. 2, 2°, décr. fl. sur la conservation de la nature.

108. Art. 5, § 2, L. sur la conservation de la nature.

109. Art. 5, § 3, L. sur la conservation de la nature. Voir à ce sujet Ch.-H. BORN, V. DUPONT et Ch. PONCELET, «La compensation écologique des dommages causés à la biodiversité: un mal nécessaire?», *op. cit.*, p. 19. Voir aussi COMMISSION EUROPÉENNE, «Document d'orientation sur la protection stricte des espèces animales d'intérêt communautaire en vertu de la directive «Habitats» 92/43/CEE», février 2007, §§ 74 et s. http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/guidance/pdf/guidance_fr.pdf.

110. Voir, pour plus de détails: P. DE SMEDT et H. SCHOUKENS, «Natuurzorgplicht. Is er leven na het arrest van het Grondwettelijk Hof?», *N.J.W.*, 2009, pp. 738-758.

111. L'article 7 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 23 juillet 1998 fixant des règles détaillées en exécution du décret du 21 octobre 1997 concernant la conservation de la nature et le milieu naturel (*M.B.*, 10 septembre 1998) attribue une protection permanente à certains biotopes sans qu'il soit nécessaire de désigner ces zones par un arrêté de désignation. Les mesures de compensation et d'atténuation peuvent notamment être imposées en vertu de l'article 15, § 2, 3°, et § 3.

112. C.E., 7 décembre 2006, BVBA Belgicaplant, n° 165.664.

113. Voir, pour plus de détails: H. SCHOUKENS, K. DE ROO et P. DE SMEDT, *Handboek Natuurbehoudsrecht*, *op. cit.*, pp. 110 à 115.



rective «Habitats»¹¹⁴. Plus récemment, la chambre néerlandophone du Conseil d'État a rendu une nouvelle décision stricte à l'égard des mesures d'atténuation, en suspendant un nouveau plan d'exécution spatial pour le port d'Anvers parce que les mesures prévues au titre de développement et de restauration de la nature n'étaient pas de nature à exclure le risque d'effets significatifs. Plus précisément, le Conseil d'État a jugé qu'étant donné que les prescriptions applicables n'exigeaient pas que les mesures de restauration de la nature soient réalisées avant le début des travaux d'extension du port, le permis n'était pas conforme à l'article 6, § 3, de la directive «Habitats», telle que transposée dans l'article 36ter, § 3, du décret sur la conservation de la nature¹¹⁵.

65. Ces décisions strictes du Conseil d'État ont été accueillies avec beaucoup de scepticisme par certains hommes politiques, puisque, de leur point de vue, cette position rigide bloque une meilleure intégration des considérations relatives à la conservation de la nature dans l'aménagement du territoire. D'autres craignaient qu'une telle interprétation stricte limite davantage l'enthousiasme déjà restreint envers la restauration écologique. Il a été suggéré que l'une des seules occasions où il existe une véritable incitation à la restauration écologique est le cas de projets d'infrastructures de grande envergure. La jurisprudence en question lie encore plus les mains des autorités flamandes de planification dans la mesure où les projets de développement sont inévitablement sujets à donner lieu à des effets résiduels importants.

66. La Cour de justice de l'Union européenne sera amenée à se prononcer prochainement sur cette question dans le cadre d'une question préjudicielle posée par le Conseil d'État néerlandais quant à savoir si l'expression «pas d'atteinte à l'intégrité du site» de l'article 6, § 3, de la directive «Habitats» pouvait être interprétée en ce sens que, lorsque le projet porte atteinte à la surface d'un type d'habitat naturel protégé à l'intérieur d'un site Natura 2000, l'intégrité du site ne serait pas affectée si dans le cadre du projet, une zone de taille équivalente et du même type d'habitat était créée à l'intérieur du site en question¹¹⁶. Le résultat de la procédure en cours pourrait avoir un impact important sur la marge de manœuvre des autorités régionales dans l'imposition de mesures de restauration dans les régimes de protection visés. Paradoxalement, on peut craindre que, si la Cour devait interpréter la notion de mesure d'atténuation d'une manière stricte, limitant les mesures de restauration à la procédure de dérogation prévue à l'article 6, § 4, de la directive «Habi-

tats», cela réduirait la volonté parmi les promoteurs d'inclure des mesures de restauration dans la planification de leurs projets de développement.

67. Le résultat de la procédure en cours pourrait, en particulier, avoir un impact significatif sur la définition des objectifs de conservation wallons, qui prévoient une certaine souplesse dans le maintien des habitats naturels et des habitats d'espèces sur les sites. Le projet d'arrêté fixant les objectifs de conservation pour le réseau Natura 2000 prévoit en effet que ce maintien peut être considéré comme assuré en cas de déplacement de superficies minimales des habitats naturels et habitats pour lesquels le site est désigné, pour autant qu'il soit accompagné par la restauration préalable au sein ou à proximité du site, d'une superficie équivalente et de même qualité du même habitat ou d'une superficie plus grande ou de qualité supérieure si la restauration ne peut être réalisée qu'à moyen terme, dans le respect du principe de proportionnalité¹¹⁷. Concrètement, une autorité administrative peut imposer sur cette base des mesures de restauration au titre de «mesures d'atténuation» dans le cadre de la procédure d'autorisation de projets ayant un impact sur les sites Natura 2000. Il reste à voir ce que la Cour de justice décidera.

II.2.2. Approche volontaire – l'incitation via le subventionnement des mesures de restauration

68. Il va sans dire qu'il existe une quantité innombrable d'outils à disposition des autorités régionales pour inciter à conserver et restaurer la nature. Pour n'en citer que quelques-uns, pensons aux plans communaux de développement de la nature (PCDN), aux contrats de rivière, aux conventions de fauchage tardif des bords de routes et chemins de fer, à l'opération «combles et cochers», aux mesures agro-environnementales (MAE), ou encore aux différentes subventions prévues dans le cadre du Programme wallon de Développement Rural (PWDR). L'objet n'est certainement pas de les présenter tous ici. Nous nous concentrerons uniquement sur les possibilités de subventionnement offertes spécifiquement par ou en vertu de la loi sur la conservation de la nature et du décret flamand sur la conservation de la nature pour des actions de restauration.

69. En outre, il est essentiel de mentionner l'importance des outils européens de financement LIFE¹¹⁸ dans la mesure où ceux-ci ont permis la réalisation de nombreux projets de restauration de grande envergure au sein des sites Natura 2000 situés en Flandre et en

114. C.E., 29 novembre 2011, VZW Natuurpunt, n° 216.548; C.E., 29 mars 2013, VZW Natuurpunt, n° 223.083. Voir, pour plus de détails: H. SCHOUKENS, «De strijd tegen het biodiversiteitsverlies: minder flexibiliteit, meer natuur of net omgekeerd (deel II)», *M.E.R.*, 2012, pp. 158 à 160.

115. C.E., 3 décembre 2013, Orleans, n° 225.767. Voir, pour plus de détails: H. SCHOUKENS et H. WOLDENDORP, «Juridische moeilijkheden bij proactieve natuurontwikkeling: een laatste reddingsboei voor het polderdorpje Doel», *TOO*, 2014, pp. 97-118.

116. Voir l'affaire pendante C-521/12, T.C. Briels e.a. c. Minister van Infrastructuur en Milieu.

117. Art. 3, al. 1^{er}, 1^o, a), et 4, al. 1^{er}, 1^o, a), à lire en combinaison avec l'article 1^{er}, 29^o, du projet d'arrêté du Gouvernement wallon.

118. Pour une évaluation du mécanisme, voir le rapport de la Cour des comptes européenne, «Le volet environnement du programme Life a-t-il été efficace?», Rapport spécial n° 15, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, 2013.



Wallonie. Malgré le fait qu'il n'existe aucune mesure d'exécution en droit interne sur ce point, les projets LIFE constituent à l'heure actuelle la principale source d'incitation à la restauration des écosystèmes¹¹⁹. Ces financements sont cependant circonscrits aux périmètres des sites Natura 2000. Le nouveau programme 2014-2020 s'assouplit à cet égard pour permettre certains projets de restauration en dehors des sites¹²⁰, essentiels pour restaurer la connectivité entre les sites Natura 2000.

11.2.2.1. Le subventionnement des réserves naturelles agréées

70. Depuis les années 1980, des régimes de subventions ont été mis en place en Wallonie comme en Flandre dans le but de soutenir financièrement les associations de conservation de la nature à l'achat de terrains en vue de les ériger en réserves naturelles agréées¹²¹. Bien que ces régimes existent de longue date, il semble important de les mentionner dès lors qu'ils peuvent constituer une incitation à la restauration des habitats naturels. En plus des subventions à l'achat et à la gestion de terrains, des subventions peuvent être spécifiquement octroyées pour des travaux extraordinaires de restauration et d'aménagement de la réserve naturelle agréée¹²².

71. Une différence notable entre les deux Régions réside dans les bénéficiaires des régimes de subventions. En effet, le régime wallon vise, outre les associations de conservation de la nature, toutes personnes physiques et toutes personnes morales de droit public, ce qui n'est pas le cas en Flandre, où seules les organisations de la conservation de la nature reconnues peuvent bénéficier de subventions. Le gouvernement flamand a cependant envisagé de réviser ce système de subvention, en partie suite à une plainte déposée à la Commission européenne faisant valoir que le régime de subventions constitue une aide d'État au sens de l'article 107 du TFUE, de par le fait qu'une part importante du régime de subvention est limitée aux organisations de conservation de la nature reconnues.

72. Le «plan de gestion intégrée» (geïntegreerd beheerplan) formera l'épine dorsale du nouveau régime proposé. Cet instrument permettra non seulement d'intégrer les outils de gestion existants, tels que les plans

de gestion des réserves naturelles et les plans de gestion forestière, mais permettra aussi de fournir, pour la première fois, un cadre clair pour les efforts de conservation et de restauration qui ont lieu en dehors des aires protégées et des forêts. En outre, son champ d'application ne se limitera pas aux organisations de conservation de la nature. Les propriétaires de terrains appropriés à la conservation et à la restauration de la nature seront également en mesure de faire usage de ce nouvel outil de gestion. Le montant des subventions sera fonction du niveau d'ambition qui est atteint par le plan de conservation. Les plans de gestion intégrée qui ne visent qu'à établir un niveau de qualité écologique de base (type 1) recevront uniquement un soutien financier pour la rédaction du régime de gestion elle-même. Si certains critères de durabilité écologique sont atteints sur une partie précise du site concerné, des subventions supplémentaires pour la gestion du site seront accordées/allouées (type 2). Enfin, si ces critères de durabilité écologique sont atteints pour l'ensemble du site (type 3), des subventions supplémentaires seront aussi disponibles (en plus d'un régime d'exemption fiscale).

11.2.2.2. Les subventions dans les sites Natura 2000 et les réseaux écologiques régionaux

73. En Région wallonne, la loi sur la conservation de la nature permet d'octroyer des subventions pour la gestion des sites Natura 2000 ainsi que pour favoriser la conservation et la restauration des forêts et de l'espace rural¹²³. Sur cette base, le gouvernement wallon a mis en place un régime de subventions pour la restauration écologique des sites Natura 2000, des sites candidats au réseau Natura 2000 et des sites de grand intérêt biologique (ensemble formant la structure écologique principale)¹²⁴ accessible à toutes personnes de droit public et privé¹²⁵. En plus de subventions spécifiques liées aux travaux de restauration des landes et prairies¹²⁶ et à l'exploitation de résineux en vue d'y créer des milieux ouverts¹²⁷, l'article 50 prévoit une subvention générale pour tout type de travaux de restauration. Parmi les conditions cumulatives à remplir pour qu'un projet soit éligible, il faut notamment que la parcelle possède un potentiel biologique en vue d'y restaurer un habitat d'espèces ou un habitat naturel d'intérêt communautaire et que le demandeur s'engage à conserver et entretenir les aménagements créés

119. Voir, par exemple: <http://www.stopersbos.be/home>; <http://biodiversite.wallonie.be/fr/projets-life.html?IDC=3260>.

120. Voir Règlement (UE) n° 1293/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 relatif à l'établissement d'un programme pour l'environnement et l'action pour le climat (LIFE) et abrogeant le règlement (CE) n° 614/2007, J.O.U.E., L 347 du 20 décembre 2013, p. 185.

121. Art. 37, L. sur la conservation de la nature; art. 32 et 36, § 6, décr. fl. sur la conservation de la nature.

122. En Wallonie, ces travaux sont subventionnés à concurrence de 100 % des coûts occasionnés tandis qu'ils sont plafonnés à 80 % en Flandre. Art. 15, § 1^{er}, al. 2, A. Ex. Rég. w. du 17 juillet 1986 concernant l'agrément des réserves naturelles et le subventionnement des achats de terrains à ériger en réserves naturelles agréées par les associations privées (M.B., 1^{er} octobre 1986); art. 22, § 1^{er}, A. Gouv. fl. du 27 juin 2003 fixant les conditions d'agrément de réserves naturelles et d'associations de défense de la nature gérant des terrains et portant l'octroi de subventions (M.B., 12 septembre 2003).

123. Art. 31, 36 et 37, L. sur la conservation de la nature.

124. Voir art. 6 à 8, A. Gouv. w. du 8 novembre 2012 sur les indemnités et subventions dans les sites Natura 2000 et dans la structure écologique principale.

125. Art. 28 à 51, A. Gouv. w. du 8 novembre 2012 sur les indemnités et subventions dans les sites Natura 2000 et dans la structure écologique principale. En vertu du programme européen agricole pour le développement rural (FEADER), le régime est cofinancé par le Fonds européen FEADER. Cet arrêté génère de plus en plus de demandes de subvention pour des projets de restauration, principalement par les particuliers et les communes.

126. Art. 46 et 47, A. Gouv. w. du 8 novembre 2012.

127. Art. 48 et 49, A. Gouv. w. du 8 novembre 2012.



pour une durée de vingt ans (trente ans pour les espèces et habitats naturels prioritaires)¹²⁸.

74. Selon l'article 38, § 2, de cet arrêté, l'administration évalue l'opportunité de la demande de subvention non seulement au regard du potentiel biologique du projet, mais aussi sur la base d'une comparaison entre les coûts financiers et les bénéfices identifiables de l'opération pour la biodiversité. Ce faisant, il habilite expressément l'administration à faire une analyse coût-bénéfice des projets de restauration qui lui sont soumis, et lui donne une marge d'appréciation relativement large dans sa décision d'octroi¹²⁹. Dans la mesure où l'article 38 mentionne les «*bénéfices pour la biodiversité*», l'analyse des bénéfices ne se limite pas, selon nous, aux espèces et habitats naturels pour lesquels le projet de restauration a lieu, mais devrait aussi inclure les bénéfices pour la biodiversité dans son ensemble. Il est moins évident de savoir si l'analyse devrait aussi inclure les services écosystémiques. Enfin, vu le niveau technique élevé des projets de restauration et le risque important d'échec, il est étonnant que l'arrêté ne mentionne pas expressément la faisabilité du projet, l'utilisation des meilleures techniques disponibles, ou le suivi sur le long terme parmi les critères d'évaluation¹³⁰.

75. En Flandre, la réglementation actuelle ne prévoit pas de régime qui traite spécifiquement du financement de mesures de restauration écologique. Toutefois, il existe certains régimes de subventions qui s'appliquent fréquemment dans le contexte de la restauration écologique sans y être exclusivement limités. En l'occurrence, dans les limites des crédits budgétaires, le ministre peut conclure des conventions pour des projets dans le Réseau écologique flamand, les zones naturelles d'imbrication, les zones vertes et les zones forestières et les sites Natura 2000 en vue de la conservation de la nature, du développement de la nature, de la récréation dans la nature et de l'éducation à la nature¹³¹. Ce régime n'a toutefois pas connu un grand succès dès lors que son application est liée à l'approbation des plans directeurs de la nature.

76. Sans doute plus appliqué sur le terrain est le régime des contrats de gestion et d'octroi d'indemnités en exécution du Règlement (CE) n° 1698/2005 du

Conseil du 20 septembre 2005 concernant le soutien au développement rural. Les règles exactes sur ce sujet peuvent être retrouvées dans un arrêté du gouvernement flamand du 6 juin 2008¹³². Cet arrêté est (entre autres) basé sur les dispositions dans le décret sur la conservation de la nature qui traitent des contrats de gestion volontaires¹³³. Les objectifs de gestion suivants sont prévus: 1° la protection des espèces; 2° la gestion des tourbières; 3° la restauration, le développement et l'entretien des petits éléments paysagers; 4° la gestion botanique; 5° la lutte contre l'érosion; 6° l'amélioration de la qualité des eaux de surface et souterraines¹³⁴. Certains types de contrats de gestion, comme le contrat de gestion pour la protection des espèces (900 ha) et la restauration, le développement et l'entretien des petits éléments paysagers (6499 ha), connaissent un succès modéré. Toutefois, il faut conclure qu'en général, avec l'exception des contrats de gestion pour les tourbières, les objectifs fixés dans le plan régional d'orientation environnementale (MINA-plan 3+) n'ont pas été atteints¹³⁵. Enfin, il existe également un régime de subventions pour les gestionnaires de bois publics et privés stimulant la gestion écologique des forêts situées en zones de protection spéciale ainsi que pour les personnes physiques ou morales qui souhaitent procéder à un déboisement. Les règles spécifiques peuvent être retrouvées dans l'arrêté du gouvernement flamand du 27 juin 2003¹³⁶. Grâce à ce régime, le nombre des plans de gestion qui répondent aux critères d'une gestion durable des bois a augmenté significativement depuis 2003¹³⁷. Aussi ce système de subventionnement sera également intégré dans l'approche de gestion nouvellement proposée. A l'avenir, il n'y aura plus de distinction entre les plans de gestion des forêts et celui des réserves naturelles.

Conclusion

77. Suite à l'année internationale pour la biodiversité en 2010, tant la Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique que la Commission européenne ont reconnu dans leurs stratégies respectives l'importance de la restauration écologique pour atteindre les objectifs de conservation de la nature et ont adopté des objectifs précis en ce sens. Plus spécifiquement, la Conférence des Parties et la Commission

128. Art. 50, § 1^{er}, 2° à 4°, A. Gouv. w. du 8 novembre 2012.

129. Ce large pouvoir d'appréciation rend la subvention facultative et non obligatoire dans le chef du gouvernement, qui n'est dès lors pas obligé d'octroyer la subvention lorsque le projet remplit toutes les conditions prévues par les articles 46 et s. Sur la distinction entre les subventions organiques et facultatives et ses conséquences, voir J. DE BEYS, B. GORS et C. THIEBAUT, «La procédure d'octroi des subventions», in D. Renders (dir.), *Les subventions*, Bruxelles, Larcier, 2011, pp. 309 à 315.

130. Selon nous, la motivation des décisions d'octroi pourrait cependant reposer sur de telles considérations malgré le fait qu'elles ne soient pas du tout mentionnées dans l'arrêté, en vertu du principe de motivation formelle des actes administratifs prévu par les articles 2 et 3 de loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs (M.B., 12 septembre 1991).

131. Art. 45, § 1^{er}, A. Gouv. fl. du 21 novembre 2003 contenant des mesures d'exécution de la politique naturelle zonale (M.B., 27 janvier 2004).

132. A. Gouv. fl. du 6 juin 2008 relatif à la conclusion de contrats de gestion et à l'octroi des indemnités en exécution du règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005 concernant le soutien au développement rural (M.B., 26 juin 2008).

133. Art. 45 et 46, décr. fl. sur la conservation de la nature.

134. Art. 7, A. Gouv. fl. du 6 juin 2008.

135. http://www.natuurindicatoren.be/indicatorenportal.cgi?lang=nl&id_structuur=11&id_categorie=-1.

136. A. Gouv. fl. du 27 juin 2003 relatif à l'octroi de subventions aux gestionnaires de bois publics et privés (M.B., 10 septembre 2003).

137. http://www.natuurindicatoren.be/indicatorenportal.cgi?detail=13&lang=nl&id_structuur=27&id_categorie=-1.



européenne se sont engagées à restaurer au moins 15 % des écosystèmes dégradés.

78. Bien qu'on puisse se féliciter de la fixation d'un objectif chiffré de restauration, il faut reconnaître qu'il est difficile à évaluer sur le terrain en l'absence de définition quant aux notions de «restauration» et d'«écosystèmes dégradés». Même si la Conférence des Parties a reconnu le besoin d'élaborer une terminologie spécifique à la matière, il n'empêche qu'il aurait été préférable de définir ces termes avant la mise en œuvre des stratégies plutôt qu'en cours d'exécution. En ce qui concerne les habitats naturels et les espèces d'intérêt communautaire, les informations collectées depuis les vingt dernières années sur leur état de conservation permettent par contre d'évaluer avec nettement plus de certitude les efforts de restauration à mettre en œuvre. En effet, l'état de conservation de la majorité des habitats naturels et des espèces étant connu, il est bien plus aisé de déterminer l'état initial et d'identifier quels sites doivent être restaurés. Par ailleurs, l'objectif premier de la Stratégie européenne pour la biodiversité à l'Horizon 2020 vise «toute amélioration de l'état de conservation», donnant de la sorte un critère précis d'évaluation.

79. Même si ces objectifs précis sont relativement récents, en réalité, la restauration écologique est, de longue date, une obligation dans le chef des États membres en vertu des dispositions de la Convention sur la diversité biologique et de celles des directives «Habitats» et «Oiseaux», à tout le moins aussi longtemps que les habitats naturels et les espèces se trouvent dans un état de conservation défavorable. Plus spécifiquement au niveau européen, bien qu'il n'y ait pas de dispositions spécifiques imposant une obligation de restaurer les écosystèmes dégradés, celle-ci découle non seulement de l'objectif général des directives, mais aussi des dispositions spécifiques relatives au réseau Natura 2000 et à la protection du paysage. Malgré cela, il semble que la restauration ait été le parent pauvre de la conservation dans la transposition en droit national et la mise en œuvre des directives. A l'heure actuelle, il n'apparaît pas que l'un des États membres de l'Union européenne ait adopté une politique de restauration robuste dans le cadre de la mise en œuvre de la directive «Habitats»¹³⁸. Seule la compensation dans le cadre de l'article 6, § 4, est réellement mise en œuvre et fait par ailleurs l'objet de lignes directrices de la Commission.

80. Jusqu'à récemment, c'était à tout le moins le cas en Région wallonne et en Région flamande, où très peu d'attention avait été accordée à la restauration et où la législation était principalement axée sur la simple conservation des sites et espèces menacés. Même si la restauration écologique est un objectif

(certes sous-jacent pour la Wallonie) des politiques de conservation de la nature au titre de la loi sur la conservation de la nature et du décret flamand sur la conservation de la nature, aucun de ces deux textes ne contient de définitions ou de dispositions explicites qui fixent des règles précises à cet égard. De plus, les outils de planification fixant des objectifs de conservation de la nature, même s'ils peuvent guider dans une certaine mesure les actions de restauration, restent très vagues, voire silencieux, quant à l'identification des priorités à mettre en œuvre et la fixation d'objectifs concrets à atteindre, pourtant essentiels si l'on veut restaurer systématiquement les écosystèmes dégradés de manière efficace et efficiente.

81. Toutefois, en Flandre, le décret flamand sur la conservation de la nature a mis en avant quelques nouveaux instruments de gestion et des concepts qui pourraient favoriser la restauration écologique, aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur des sites protégés. Cependant, même durant les dix dernières années, il est devenu évident que la plupart des efforts de restauration se concentrent encore sur les réserves naturelles et forestières. Ambitieux et, à l'époque, innovants, des concepts tels que le Réseau écologique flamand (VEN), n'ont été que partiellement mis en œuvre. De même, le gouvernement flamand n'a montré que peu d'enthousiasme à développer davantage de règles générales relatives à la restauration écologique au-delà du domaine des aires protégées. Depuis deux ans, cette réticence a quelque peu changé, principalement sous la pression européenne. Afin de mettre pleinement en œuvre ses engagements en faveur de la restauration écologique pris en vertu du droit de l'Union européenne de conservation de la nature, le gouvernement flamand a révisé son approche de conservation pour se concentrer sur le réseau Natura 2000. Si ce développement, en tant que tel, doit être salué, il alimente encore la crainte que, pour les décennies à venir, relativement peu d'attention aille à la restauration écologique en dehors des réserves naturelles et des sites Natura 2000.

82. Il semble qu'une conclusion similaire puisse être prise pour la Région wallonne, où la restauration est avant tout envisagée dans les sites Natura 2000. On peut uniquement déduire de la loi sur la conservation de la nature des obligations de restauration à charge de la Région dans les sites Natura 2000, la restauration au sein des réserves naturelles ou à l'échelle du paysage n'étant envisagée que sur une base purement volontaire. Les mécanismes compensatoires et les mécanismes de financement existants sont d'ailleurs principalement centrés sur les habitats naturels et les espèces d'intérêt communautaire, à l'exception des subventions à la création et à la restauration des réserves agréées et à la restauration des sites de grand

138. J. VERSCHUUREN, «Climate Change: Rethinking Restoration in the European Union's Birds and Habitats Directives», *Ecological restoration*, vol. 28, n° 4, décembre 2010, pp. 431 à 439.



intérêt biologique. Dans ce contexte, la fixation des objectifs de conservation à l'échelle de la région est particulièrement importante, car elle permettra de définir précisément les efforts de restauration qualitative et quantitative par type d'habitat naturel et par type d'espèce. Même ainsi, l'obligation prévue dans l'arrêté en projet qui repose sur le gouvernement wallon de restaurer un certain nombre d'hectares par type d'habitat naturel et d'habitat d'espèces est fortement diluée par la nature indicative des objectifs de conservation à l'échelle de la région et par l'absence d'identification géographique des superficies concernées.

83. A l'échelle des sites, même si les objectifs ont valeur réglementaire, la restauration reste strictement

volontaire dans la mesure où l'accord des occupants et des propriétaires des parcelles en question est directement intégré dans les objectifs de conservation en cours d'adoption et dans la mesure où le régime de gestion active repose principalement sur une approche volontaire. Etant donné la place prépondérante accordée à l'accord des occupants et propriétaires des parcelles, l'efficacité des outils incitatifs, dont le régime de subventions pour la restauration de la Structure écologique principale, sera décisive dans le rétablissement dans un état de conservation favorable des habitats naturels et espèces d'intérêt communautaire et la réalisation des objectifs de restauration fixés à l'échelle européenne et internationale.