

CHAPITRE 2

RÉGION WALLONNE, BELGIQUE – NATURA 2000 : UN RÉGIME COMPLEXE POUR UN BILAN EN DEMI-TEINTE

Charles-Hubert BORN
Professeur à l'UCLouvain

Mathieu KOCH
Assistant à l'UCLouvain
Agent au SPW

Alexis JOSEPH
Avocat (1)

La mise en place du réseau Natura 2000 en Wallonie est le fruit d'un processus long et complexe, depuis la transposition des deux directives en 2002, la sélection scientifique des sites et leur approbation par la Commission entre 2002 et 2004 jusqu'à la désignation par arrêtés des 240 sites retenus en Wallonie, ~~entrés en vigueur en 2018~~ et couvrant une superficie de 221,000 ha (13 % du territoire wallon). La protection et la gestion des sites font l'objet de dispositions qui ont évolué substantiellement par une réforme en 2010.

Force est de constater que le bilan de cette mise en œuvre, au regard de l'état de conservation des espèces et habitats concernés, est pour le moins mitigé. La biodiversité d'importance communautaire continue de décliner ou ne se rétablit pas. Ce triste constat peut s'expliquer par des facteurs internes – mesures de protection insuffisamment ambitieuses ou lacunaires par rapport à certaines pressions, manque de moyens techniques, humains et financiers pour cartographier les sites et actualiser les données, contrôles sur les activités agricoles et sylvicoles d'intensité variable, absence d'une planification et d'un pilotage de la gestion au niveau

(1) Mars 2024.

de chaque site, manque de sensibilisation, contrôle de la qualité des évaluations appropriées insuffisamment strict, etc. – et des facteurs externes – dérèglement climatique, pollutions diffuses, pression des marchés sur les agriculteurs, etc. Des mesures ont été prises récemment, en dehors du cadre juridique existant, pour remédier à certaines de ces difficultés, en particulier l'absence de plans de gestion à l'échelle de chaque site (2).

L'objet du présent rapport est de présenter une synthèse du régime juridique applicable au réseau Natura 2000 en Wallonie (Belgique) (section 1) et d'expliquer son articulation avec d'autres polices administratives en lien avec l'utilisation du territoire (section 2). Nous présenterons ensuite quelques décisions de jurisprudence importantes (section 3) et tenterons de dresser, de façon très sommaire, un bilan de la mise en œuvre du régime Natura 2000 en Région wallonne (section 4) (3).

SECTION 1. – PRÉSENTATION DU RÉGIME NATURA 2000 EN WALLONIE

I. – GÉNÉRALITÉS

La loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature (LCN), aujourd'hui régionalisée et modifiée par plusieurs décrets wallons depuis 2002 (4), comporte les principales dispositions encadrant la création et la gestion des sites Natura 2000 (art. 6bis et 25 et s.). Elle transpose l'essentiel des dispositions figurant dans les directives « Oiseaux » et « Habitats ».

A. – *Principe et articulation avec les autres statuts de protection*

L'article 6bis de la loi pose le principe de la création de sites Natura 2000, afin de contribuer à la sauvegarde et à la cohérence

(2) C'est notamment par un Projet LIFE intégré (<http://life-bnip.be>) que la Wallonie entend mettre en œuvre le Cadre d'action prioritaire applicable à la Belgique. Aucun fondement juridique précis n'existe actuellement pour l'établissement des plans de gestion envisagés, en dehors des aires protégées en vertu d'un statut fort.

(3) La matière est arrêtée au 1^{er} mars 2024 et n'intègre pas la réforme du Code du Développement territorial (CoDT), entrée en vigueur le 1^{er} avril 2024.

(4) Pour une version coordonnée, voy. <http://environnement.wallonie.be/legis/consnat/cons001.htm>.

du réseau. Dans cette optique, le paragraphe 2 de cette disposition autorise l'acquisition de biens par expropriation pour cause d'utilité publique en vue de réaliser les objectifs du réseau, à savoir le maintien ou rétablissement d'un état de conservation favorable des espèces et/ou des habitats d'intérêt communautaire. Il n'existe en revanche pas de droit de préemption associé au régime Natura 2000 (une réforme a été envisagée en ce sens mais n'a pas pu être adoptée).

L'article 6, § 3, de la LCN prévoit l'articulation entre statuts de protection en cas d'incompatibilité. Il indique que le statut de réserve naturelle ou forestière n'entrave pas l'application des règles de protection propres aux sites Natura 2000, ce qui pourrait arriver vu que les premières ne visent pas uniquement des objectifs de conservation en lien avec Natura 2000. L'article 6^{ter} complète ce mécanisme d'articulation, en prévoyant une clause de règlement des conflits entre les régimes de protection précités : en cas de dispositions contradictoires, la priorité sera conférée au régime le plus approprié pour le maintien ou le rétablissement d'un état de conservation favorable des espèces et habitats d'intérêt communautaire, donnant ainsi la primauté aux objectifs de conservation européens.

B. — ~~Gouvernance~~

~~En termes de gouvernance, c'est le Gouvernement wallon qui~~ est la principale autorité compétente, tant pour sélectionner et désigner les sites que pour en assurer la protection et organiser leur gestion active. Un « Forum Natura 2000 » informel, composé de représentants de l'agriculture, des propriétaires terriens, des villes et communes de Wallonie et des associations de protection de l'environnement, a été mis en place pour ~~se concerter~~ sur les mesures de protection applicables aux sites Natura 2000. Ce Forum n'a pas d'existence juridique et a été dissous après l'élaboration du régime de conservation des sites. Son influence n'en a pas moins été réelle sur le contenu des mesures préventives applicables aux sites (*infra*).

L'administration régionale compétente pour la nature, à savoir le Département de la Nature et des Forêts, DNF, du Service public de Wallonie (SPW), assure la mise en œuvre et le contrôle du respect du régime Natura 2000. Elle a désigné à cet effet des « agents Natura 2000 » spécialisés dans les questions de conservation de la

nature pour rendre notamment les avis dans le cadre des procédures de planification et de permis soumis à une évaluation appropriée des incidences (EAI). L'Inspecteur général et les directeurs des services extérieurs du DNF sont par ailleurs compétents pour délivrer les dérogations et autorisations et recevoir les notifications pour les actes et travaux non soumis à permis ~~par ailleurs~~ qui font l'objet d'un contrôle en vertu des mesures préventives applicables dans les sites (*infra*). 

À l'échelon local, les communes ont été consultées lors du processus de sélection et de désignation des sites et organisent l'enquête publique sur les projets d'arrêté de désignation, ~~mais~~ n'ont pas de rôle décisionnel à proprement parler, sauf indirectement dans l'élaboration des plans d'aménagement forestiers de leurs forêts et des plans de gestion des cours d'eau dont elles assurent la gestion (cours d'eau non navigables de 3^e catégorie). Les provinces sont également gestionnaires ~~de~~ cours d'eau non navigables (2^e catégorie) et contribuent donc également à la gestion des sites Natura 2000 aquatiques.

Il faut aussi mentionner ici le rôle important joué par l'association sans but lucratif subventionnée Natagriwal (5), qui joue le rôle d'un service de conseil et est l'interlocuteur privilégié des agriculteurs concernant la mise en œuvre du régime Natura 2000 en milieu agricole. Il conseille également les agriculteurs pour les MAEC et la conditionnalité agricole en lien avec Natura 2000.

Les notaires devaient, dans la conception initiale du régime de gestion active, jouer un rôle important dans l'élaboration et la conclusion des « contrats de gestion active », mais cet outil a été abandonné en pratique. Ils informent le public des servitudes liées à Natura 2000 lors de l'acquisition de terres.

Enfin, le suivi et l'exécution des mesures de gestion sont confiés à des commissions de conservation (art. 31 LCN), lesquelles rassemblent des représentants de l'administration, des représentants du monde naturaliste, ainsi que des représentants des propriétaires et occupants des terrains. Il y en a 8 pour toute la Région wallonne (1 par service extérieur de l'administration compétente, le DNF). Elles ont joué un rôle important d'avis lors de la désignation des sites et assurent le suivi de l'état des sites mais elles n'ont pas de rôle actif dans la coordination des mesures applicables aux sites.

(5) <https://www.natagriwal.be/>.

II. – SÉLECTION ET DÉSIGNATION DES SITES NATURA 2000

Le siège du régime de sélection, de désignation, de conservation et de gestion des sites Natura 2000 est repris aux articles 25 et suivants de la LCN.

L'article 25 pose les principes de la procédure :

- a) de sélection des sites dits « candidats au réseau Natura 2000 » et leur transmission à la Commission en vue de l'établissement de la liste des sites d'importance communautaire (SIC) et
 - b) de désignation des sites Natura 2000 (6) (dès leur sélection, sans attendre en principe leur inclusion dans la liste des SIC).
-  Le même article prévoit que les sites ainsi sélectionnés et désignés bénéficient de la protection prévue pour les sites Natura 2000 sans attendre la décision de la Commission de les inscrire dans la liste des SIC.

Actuellement, 240 sites (221,000 ha, soit 13 % du territoire wallon) ont été sélectionnés (en 2002, 2004 et 2005) et soumis à la Commission, qui a considéré lors des séminaires biogéographiques que cette sélection était suffisante au regard des exigences de la directive.

~~La désignation d'un~~ site Natura 2000 nécessite l'adoption d'un arrêté de désignation par le Gouvernement wallon. Chacun de ces arrêtés est établi au terme d'une procédure impliquant, notamment, une phase de participation du public (enquête publique).

L'article 26 de la LCN décrit le contenu minimum de ces arrêtés. Il inclut, entre autres, le périmètre du site, la liste des parcelles cadastrales qui y sont recensées, une liste des espèces et des types d'habitats naturels pour lesquels le site est désigné ainsi qu'une carte des « unités de gestion » (UG) présentes sur le site. L'unité de gestion est définie comme un « périmètre, d'un seul tenant ou non, situé à l'intérieur d'un site Natura 2000 qui requiert des mesures de conservation globalement homogènes, et qui est délimité en fonction de critères écologiques, techniques et/ou socio-économiques » (art. 1^{er} *bis*, 31°, LCN).

Un arrêté du Gouvernement wallon (AGW) a établi la liste des unités de gestion susceptibles d'être identifiées au sein d'un site

(6) L'article 25, § 3, autorise le Gouvernement wallon à établir des périmètres d'incitation autour des sites désignés. Comme son nom l'indique, la raison d'être de ce périmètre vise à inciter à l'adoption de mesures permettant de favoriser ~~la pérennité~~ le régime de gestion active de ces sites situés à proximité. Actuellement, aucun périmètre de ce type n'a été désigné.



Natura 2000, auxquelles sont associées certaines mesures de protection spécifiques (*infra*) (7). En pratique, chaque unité de gestion correspond à un type d'habitat (milieux aquatiques, milieux ouverts prioritaires, forêts feuillues, habitats d'espèces, etc.), susceptible d'accueillir certaines espèces ou habitats naturels d'intérêt communautaire et dont les mesures de protection sont spécifiques. L'arrêté de désignation peut inclure également des objectifs de conservation spécifiques au site, mais en pratique cela n'a pas été le cas (*infra*). Le site désigné est ainsi découpé en plusieurs unités de gestion, faisant l'objet d'une carte en couleurs, consultable sur internet sur le Portail cartographique de la Région wallonne. Cette carte ne constitue cependant pas une carte des habitats naturels ou d'espèces proprement dit, ce qui complique l'évaluation appropriée des incidences des plans et projets sur les objectifs de conservation du site, en l'absence de données localisées avec précision.

Chacun des 240 sites a fait l'objet d'un arrêté de désignation par le Gouvernement, entré en vigueur au plus tard le 1^{er} janvier 2018 (8).

III. – OBJECTIFS DE CONSERVATION

Le régime de conservation des sites Natura 2000 repose d'abord sur l'adoption d'objectifs de conservation (9) (OC) à différentes échelles du territoire.

Ainsi, aux termes de l'article 25*bis* de la loi, il revient au Gouvernement wallon de fixer des objectifs de conservation, à l'échelle du territoire régional, pour chaque type d'habitat et pour chaque type d'espèce pour lesquels un site Natura 2000 doit être désigné. Ces OC régionaux, à valeur indicative, ont été fixés dans l'annexe de l'arrêté du Gouvernement wallon du 1^{er} décembre 2016 (10) (art. 25*bis*, § 1^{er}, LCN).

(7) Arrêté du Gouvernement wallon du 19 mai 2011 fixant les types d'unités de gestion susceptibles d'être délimitées au sein d'un site Natura 2000 ainsi que les interdictions et mesures préventives particulières qui y sont applicables (*M.B.*, 3 juin 2011) (AGW « catalogue »).

(8) Législation/Conservation de la nature (wallonie.be).

(9) Soit les « objectifs écologiques concrets fixés à l'échelle du territoire de la Région wallonne et à l'échelle des sites Natura 2000, pour chaque type d'habitat naturel et pour chaque type d'espèce pour lesquels des sites doivent être désignés, en vue d'assurer leur maintien ou, le cas échéant, leur rétablissement dans un état de conservation favorable » (art. 1^{er}*bis*, 21^{er}*bis*, LCN).

(10) Arrêté du Gouvernement wallon du 1^{er} décembre 2016 fixant les objectifs de conservation pour le réseau Natura 2000 (*M.B.*, 22 décembre 2016) et son annexe (AGW « OC »).

Sur la base de ces objectifs régionaux de conservation, le Gouvernement doit également fixer des objectifs de conservation applicables, cette fois-ci, à l'échelle des sites Natura 2000, lesquels revêtent une valeur réglementaire (art. 25*bis*, § 2, LCN). Ces objectifs sont la norme de référence pour établir si un plan ou un projet est susceptible de porter atteinte à l'intégrité d'un site Natura 2000.

Concrètement, ces objectifs de conservation à l'échelle des sites ont été fixés, non pas par chaque arrêté de désignation, mais de façon harmonisée par type d'habitat ou par espèce, aux articles 3 et 4 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 1^{er} décembre précité. Ils imposent au titre d'OC du site le maintien de « l'existant », sur le plan quantitatif et qualitatif, présent au sein de chaque site, étant entendu que cet existant est défini plus précisément dans chaque arrêté de désignation, via la liste des espèces et habitats naturels pour lesquels le site est désigné et le tableau indiquant les surfaces, populations et états de conservation propres à chaque espèce et habitat sur le site. Autrement dit, les OC du site sont déterminés de façon générale dans l'arrêté du Gouvernement wallon du 1^{er} décembre 2016, mais ne peuvent être interprétés que par référence aux arrêtés de désignation qui quantifient et qualifient l'état de conservation de chaque espèce ou habitat sur un site donné.

L'article 25*ter* habilite, enfin, le Gouvernement à définir des objectifs de conservation spécifiques à un ou plusieurs sites Natura 2000. Ces objectifs spécifiques ne peuvent que préciser ou compléter les objectifs déjà définis à une échelle supérieure. Ils doivent, en outre, figurer explicitement dans l'arrêté de désignation du site. En pratique, le Gouvernement n'a pas mis en œuvre cette possibilité.

Cette approche par voie d'arrêté a le mérite d'harmoniser les objectifs de conservation pour la Wallonie mais s'avère peu lisible – puisqu'il faut déduire soi-même les objectifs de conservation de la combinaison de l'arrêté avec les données annexées à l'arrêté de désignation. Surtout, elle ne rend pas compte de la nécessité, prévue par la directive « Habitats », non seulement de maintenir mais aussi de rétablir les espèces et habitats d'intérêt communautaire dans un état de conservation favorable. Ce n'est qu'au niveau régional et de façon non contraignante que des objectifs de restauration ont été fixés, sans grande ambition ni effectivité il faut le reconnaître, à l'exception des sites ayant fait l'objet de projets

LIFE spécifiquement consacrés à la restauration. Pourtant, des objectifs spécifiques de restauration pourraient figurer au cas par cas dans les arrêtés de désignation.

Un autre problème tient au fait que les données reprises dans les arrêtés de désignation sont aujourd'hui obsolètes et n'ont jamais été actualisées, alors que la Belgique est obligée de communiquer des données actualisées à la Commission via ses formulaires standards de données (FSD). Il est donc difficile de savoir, juridiquement, si lors des évaluations appropriées, il faut établir les objectifs de conservation à l'échelle des sites en tenant compte des données obsolètes ou au contraire des formulaires actualisés.

IV. – RÉGIME DE CONSERVATION DES SITES NATURA 2000 (PROTECTION ET GESTION ACTIVE)

Le régime de conservation des sites Natura 2000 inclut l'ensemble des mesures contribuant à la protection du site – lesquelles correspondent au « régime préventif » (11) – et à la gestion, voire la restauration du site – correspondant au « régime de gestion active » (12).

Le régime préventif consiste en deux types de mesures :

- les mesures préventives à caractère législatif ou réglementaire (art. 28 LCN et arrêtés d'exécution) ;
- le mécanisme d'évaluation appropriée des incidences (art. 29, § 2, LCN).

A. – *Mesures préventives*

Outre une interdiction générale de nature législative et sanctionnée pénalement de perturber significativement les espèces et de détériorer les habitats naturels pour lesquels un site a été désigné (art. 28, § 1^{er}, LCN), l'article 28, §§ 2 à 6, de la LCN habilite le Gouvernement à prendre :

(11) Soit « l'ensemble des mesures, mises en place par ou en vertu des articles 28 et 29, pour prévenir la détérioration des habitats naturels, la perturbation significative des espèces pour lesquels le site a été désigné, ou toute autre atteinte significative au site » (art. 1^{er}bis, 19°, LCN).

(12) Soit « 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 désigné » (art. 1^{er}bis, 20°, LCN).

- a) d'une part, des mesures préventives générales (art. 28, § 2, LCN), applicables de façon générale au sein de l'ensemble du réseau Natura 2000 ; ces mesures ont été fixées par un arrêté du Gouvernement wallon du 24 mars 2011 (13) ; elles consistent essentiellement dans l'interdiction ou la soumission à autorisation ou notification d'actes et activités non soumis à permis par ailleurs, susceptibles d'avoir un effet plus ou moins important sur l'intégrité des sites ; elles concernent essentiellement l'exploitation forestière (coupes, maintien du bois mort ou d'arbres d'intérêt biologique) et agricole (épandages de pesticides et d'engrais, labour, etc.) ainsi que certaines activités récréatives, non soumises à permis d'urbanisme ou d'environnement par ailleurs ;
- b) d'autre part, des mesures préventives spécifiques, applicables uniquement dans certaines unités de gestion (art. 28, § 3, LCN) et prévoyant également des interdictions (sauf dérogation), autorisations et notifications pour des actes et travaux spécifiques ; ces mesures ont été fixées par l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 mai 2011 « catalogue » déjà cité.

Ces mesures peuvent être prises dans et en dehors des sites. En pratique, seules des mesures applicables à l'intérieur des sites ont été prises à ce jour. Le mécanisme d'évaluation appropriée des incidences permet toutefois de contrôler les impacts des plans et projets soumis à permis situés en dehors des sites (*infra*). C'est plutôt à l'égard des pollutions diffuses et des activités non soumises à permis ou des activités déjà autorisées avant l'entrée en vigueur du régime que les difficultés demeurent.

L'article 28 prévoit en ses paragraphes 4 et 5 un mécanisme de contrôle individuel à trois niveaux de contrainte (interdiction/dérogation ; autorisation ; notification) permettant au DNF de contrôler individuellement ces actes et travaux jugés à risque et de les soumettre, le cas échéant, à EAI. Les activités les plus problématiques sont interdites sauf dérogation, tandis que celles qui présentent un risque modéré sont soumises à autorisation. Les activités qui ne présentent que peu de risques sauf dans certaines circonstances sont soumises à une simple notification au DNF.

(13) Arrêté du Gouvernement wallon du 24 mars 2011 portant les mesures préventives générales applicables aux sites Natura 2000 ainsi qu'aux sites candidats au réseau Natura 2000 (*M.B.*, 3 mai 2011) (AGW « mesures générales »).

Afin d'éviter tout double permis, seuls les actes non déjà soumis à permis par ailleurs peuvent faire l'objet d'un tel contrôle. Le mécanisme de notification est intéressant, en ce qu'il oblige le maître d'ouvrage à faire connaître son projet au DNF, qui est habilité à imposer, le cas échéant, des conditions, voire à déclarer que le projet, par son impact, doit faire l'objet d'une demande d'autorisation et d'une évaluation appropriée des incidences. Ce mécanisme à trois niveaux de contrainte permet d'assurer la proportionnalité des mesures préventives à l'égard des propriétaires et occupants.

Une analyse écologique de la pertinence des mesures prévues devrait cependant être envisagée, dans la mesure où il n'est pas certain qu'elles suffisent pour éviter que l'exploitation sylvicole ou agricole n'entraîne des perturbations d'espèces ou des destructions ou détériorations d'habitats interdites par l'article 28, § 1^{er}, et l'article 6, § 2, de la directive « Habitats ». Ainsi par exemple, le contrôle des coupes dans les habitats naturels forestiers d'intérêt communautaire reste largement en deçà de ce qui serait nécessaire pour éviter une dégradation de l'état de conservation des forêts concernées.

B. – Mécanisme d'évaluation appropriée des incidences (EAI)

L'autre volet du régime préventif consiste dans le mécanisme d'évaluation appropriée des incidences (EAI) prévu par l'article 29, § 2, de la LCN qui entend transposer l'article 6, §§ 3 et 4, de la directive « Habitats », en soumettant tout plan ou projet soumis à permis, non directement lié ou nécessaire à la gestion d'un site, mais susceptible de l'affecter de façon significative, à la réalisation d'une évaluation appropriée de ses incidences. La disposition transpose de façon assez littérale la directive sur ce point tout en renvoyant à la législation générale sur l'évaluation des incidences pour les modalités de l'EAI, laissant au Gouvernement le soin de fixer le détail de la procédure d'EAI. Aucun arrêté n'a été adopté à ce jour. En pratique, le DNF, lorsqu'il considère qu'une EAI est requise, le fait savoir au début de l'instruction de la demande de permis et communique au demandeur de permis ou à l'auteur du plan un canevas informel d'EAI à respecter.

Sur le plan géographique, le mécanisme ne fixe aucune limite quant aux plans et projets concernés : un projet très éloigné d'un site Natura 2000 peut se voir imposer une EAI s'il présente un

risque d'effet significatif pour le site, comme l'a confirmé la Cour de justice (14).

Le champ d'application matériel de l'EAI en ce qui concerne les projets est également très étendu : il couvre tous les projets soumis à « permis », ce qui inclut tous les projets soumis à permis d'urbanisme, permis unique, permis d'environnement, autorisation domaniale (pour les travaux sur les cours d'eau non navigables) ou encore les autorisations relevant de la compétence du DNF pour les petits actes et travaux ou activités de nature agricole ou forestière (coupes forestières, labour de prairies permanentes, épandage d'engrais ou de pesticides, activités de loisirs, etc.) faisant l'objet d'un contrôle au sein de certaines unités de gestion dans les sites Natura 2000 (*supra*). De cette façon, les objectifs de conservation des sites Natura 2000 doivent obligatoirement être pris en compte dans toutes les polices d'autorisation susceptibles d'affecter un site Natura 2000. Via ce lien avec les permis, le mécanisme d'évaluation appropriée est au moins en théorie un régime de protection intégré dans la plupart des politiques sectorielles susceptibles d'interférer avec les objectifs de conservation des sites Natura 2000.

En pratique, la procédure de détermination de la nécessité d'une EAI (« *screening* ») reste non encadrée juridiquement et fait l'objet d'une application très variable, ce qui peut conduire à l'autorisation de projets à risque ~~dans~~ une telle évaluation préalable, notamment sur la base du fait que des mesures ont été prises dans le cadre du projet pour réduire à « un niveau non significatif » les effets du projet, ce qui n'est pas conforme à la jurisprudence de la Cour de justice sur la question (15).

En outre, en dépit de son étendue, le champ d'application matériel du mécanisme d'EAI reste encore insuffisant puisque la directive « Habitats » requiert que tout « projet » à risque soit soumis à EAI (et donc à autorisation), qu'il soit ou non soumis à permis. En Région wallonne, on l'a dit, seuls les projets « soumis à permis » sont visés par le mécanisme d'EAI (art. 29, § 2, LCN). Certains petits projets exonérés de permis en vertu de la législation sur l'urbanisme par exemple échappent à l'EAI alors que dans certains cas ils sont susceptibles d'avoir un effet significatif sur Natura 2000. Il en était de même des établissements et

(14) C.J.U.E., 26 avril 2017, *Commission c. Allemagne (centrale de Moorburg)*, C-142/16.

(15) Voy. not. C.J.U.E., 15 mai 2014, *Briels e.a.*, C-521/12 ; C.J.U.E., 21 juillet 2016, *Orleans e.a.*, C-387/15 et C-388/15 ; C.J.U.E., 25 juillet 2018, *Edel Grace et Peter Sweetman*, C-164/17.

installations de classe 3 et soumis à ce titre à simple déclaration environnementale par le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement. La Cour de justice a condamné la Belgique (peu après la France) en 2010 pour cette raison (16). Depuis, pour les projets de classe 3 soumis à déclaration environnementale (qui avaient justifié la condamnation par la Cour de justice de l'Union européenne), le notifiant a l'obligation de notifier en même temps son projet au DNF, qui peut alors lui imposer, le cas échéant, de déposer une demande d'autorisation relevant de sa compétence, accompagnée éventuellement d'une EAI.

Certes, l'interdiction générale de détériorer les habitats et de perturber les espèces (art. 28, § 1^{er}, LCN) sert en principe de filet de sécurité à l'égard de ces activités non soumises à permis. En pratique, force est de constater que cette disposition est trop générale pour être effective.

En ce qui concerne les plans et programmes, le champ d'application de ce mécanisme est également trop restreint, en ce qu'il a été limité aux plans à valeur réglementaire (art. 1^{er}*bis*, 27°, LCN), ce qui est contraire à la directive « Habitats ». En pratique, des EAI sont aussi exigées lors de l'élaboration de plans et schémas à valeur indicative, mais pas de façon systématique. Le Conseil d'État belge a en tout état de cause reconnu que l'article 6, §§ 3 et 4, de la directive « Habitats » a effet direct dans l'ordre juridique interne (17), ce qui permet de contester des plans indicatifs en cas d'absence d'EAI, ce malgré la transposition insuffisante.

Nous reviendrons plus loin sur l'articulation de ce mécanisme avec le régime général d'évaluation des incidences des plans et programmes et des projets (*infra*, 2.1).

À l'examen, on constate que jusqu'à présent, aucun plan ou projet n'a été autorisé conformément aux règles dérogatoires prévues par l'article 6, § 4, de la directive, ce qui peut s'interpréter de deux façons :

- par l'effet dissuasif du régime d'EAI dans et autour des sites Natura 2000, incitant les promoteurs à ne pas proposer des projets destructeurs ;
- par l'absence d'une application correcte des règles sur l'EAI (notamment les règles sur la prise en compte des mesures d'atténuation et de compensation dans l'appréciation de la

(16) C.J.U.E., 26 mai 2011, *Commission c. Belgique*, C-538/09.

(17) C.E., 4 avril 2001, n° 94.527, *asbl L'Erblière*.

nécessité d'une EAI ou d'une dérogation, *supra*), par une interprétation laxiste de ses termes, tant par l'administration que par le juge.

La réalité se situe sans doute un peu entre ces deux hypothèses.

C. – Régime d'indemnisation

Le législateur wallon a prévu différentes mesures pour assurer l'égalité des citoyens devant les charges publiques et réduire la charge sur la propriété privée. À cet effet, il a instauré un mécanisme d'indemnisation forfaitaire (par hectare) à l'attention des agriculteurs et des propriétaires forestiers (art. 31, al. 3, LCN (18) et art. 20 à 24 de l'AGW du 14 juillet 2016 (19)).

Par ailleurs, une série de mesures fiscales (exonération de droits de succession, de mutation par décès et de droits d'enregistrement ; exonération du précompte immobilier) bénéficient aux propriétaires de terrains érigés en sites Natura 2000. Ceci contribue à l'acceptabilité des mesures de contraintes imposées par le législateur par les propriétaires et occupants. L'automatisation des indemnités en fait une sorte de rente attachée à la terre, moyennant le respect des contraintes qui s'y appliquent.

D. – Régime de gestion active

La gestion active du site est organisée par les articles 26, § 2, 27, 35 et 36 LCN.

En théorie, il est prévu qu'après la désignation d'un site, le Gouvernement doit organiser une concertation avec les propriétaires et occupants sur le choix des moyens de gestion active nécessaires pour atteindre les objectifs de conservation du site. Cette concertation n'a jamais été organisée ~~à ce jour~~. Par conséquent, les mesures de gestion mises en œuvre ~~à ce jour~~ n'ont pas

(18) « Le Gouvernement peut octroyer, au bénéfice des personnes physiques et morales qu'il désigne, des indemnités pour compenser tout ou partie des pertes de revenus induites par la mise en œuvre du régime préventif et du régime de protection primaire visé à l'article 28bis ».

(19) Arrêté du Gouvernement wallon du 14 juillet 2016 portant sur les indemnités et les subventions octroyées dans les sites Natura 2000 ainsi que dans les sites candidats au réseau Natura et dans la structure écologique principale, modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 24 mars 2011 portant les mesures préventives générales applicables aux sites Natura 2000 ainsi qu'aux sites candidats au réseau Natura 2000 et abrogeant l'arrêté du Gouvernement wallon du 8 novembre 2012 relatif aux indemnités et subventions octroyées dans les sites Natura 2000 ainsi que dans les sites candidats au réseau Natura 2000 et dans la structure écologique principale (M.B., 8 septembre 2016) (AGW « subventions »).

été concertées mais plutôt prises à l'occasion d'initiatives individuelles et volontaires, il faut bien le dire très limitées en dehors du cas particulier des projets LIFE (*infra*).

Parmi les moyens juridiques susceptibles d'être mobilisés pour assurer la gestion active du site, figure le « contrat de gestion active », sorte d'engagement de nature contractuelle que le Gouvernement prend avec tout ou partie des propriétaires et occupants d'un site, rédigé et signé sous l'autorité d'un notaire et identifiant les mesures de gestion active à mettre en œuvre pour réaliser les objectifs de conservation du site. Sa mise en œuvre est surveillée par la commission de conservation. Cet outil n'a jamais été mis en œuvre.

La LCN prévoit en outre que « le Gouvernement peut conclure, le cas échéant indépendamment de la procédure de concertation visée aux alinéas précédents, toute forme de convention avec les personnes physiques ou morales qu'il désigne pour favoriser la mise en œuvre du régime de gestion active d'un site Natura 2000 ou de toute autre mesure susceptible de contribuer à la cohérence du réseau Natura 2000 [...] ». Cette disposition, ajoutée en 2009 à la suite du constat de la difficulté de recourir au contrat de gestion active, élargit considérablement les moyens, contractuels ou non, mis à disposition du Gouvernement pour convaincre ou, le cas échéant, obliger les propriétaires et occupants à prendre des mesures de gestion active. Force est de constater que seules des mesures volontaires ont été prises à ce jour.

Cette disposition doit être lue en combinaison avec l'article 31, qui habilite le Gouvernement à soutenir financièrement les engagements par des subventions ou des majorations de subventions. C'est l'arrêté du Gouvernement wallon du 14 juillet 2016 précité fixant le régime de subventions et d'indemnités qui organise ces mesures incitatives. Il organise un régime de subventions unilatérales à la gestion ou à la restauration, reposant sur une demande individuelle de la part des propriétaires et occupants qui souhaitent contribuer à la restauration du site.

En dehors des projets LIFE (*infra*), la gestion active des sites repose donc, en fin de compte, uniquement sur des actions volontaires et ponctuelles de la part des propriétaires, gestionnaires et occupants des terres concernées, sans qu'une vue d'ensemble de la gestion des sites soit formalisée dans un véritable document de gestion. Il est frappant de constater que la LCN ne prévoit aucun plan de gestion spécifique à la gestion des sites Natura 2000. Seuls

les plans de gestion des réserves naturelles (lorsqu'elles sont incluses dans le périmètre d'un site Natura 2000), les plans d'aménagement forestiers prévus pour les forêts publiques ainsi que, dans une moindre mesure, les plans de gestion par bassin hydrographique et les plans qui le mettent en œuvre (programmes de mesures, PARIS) offrent des outils de type programmatique visant à planifier la gestion de certaines parties de sites Natura 2000. En dehors, la gestion est purement tributaire de l'attractivité des primes à la gestion et à la restauration prévues par l'arrêté du Gouvernement wallon du 14 juillet 2016.

Il faut toutefois souligner le grand intérêt des nombreux projets LIFE menés depuis 25 ans en Région wallonne (20), qui ont permis de réaliser d'importants travaux d'entretien et de restauration dans et en dehors du réseau Natura 2000 (par exemple : LIFE tourbières ; LIFE Pays Mosan ; LIFE4FISH ; LIFE Héliantheme ; LIFE Papillons ; etc.). Ces projets ont considérablement contribué à l'amélioration de l'état de conservation de certains habitats naturels et de certaines espèces rares ou menacés. Ces projets ne sont toutefois pas encadrés par un régime particulier en droit wallon. Se pose la question du statut des terrains ainsi restaurés, notamment en dehors du réseau Natura 2000.

Par ailleurs, le projet LIFE BNIP, déjà évoqué et qui s'est terminé en 2022, devrait pallier, en pratique, l'absence de documents de gestion puisqu'il a offert un appui, entre autres, à la rédaction de plans de gestion par site et de plans d'action par espèce informels pour une série d'espèces très menacées et de sites Natura 2000 (21).

En dépit du caractère volontaire de la gestion active, on notera que certaines mesures de gestion forestières minimales sont érigées en mesures préventives contraignantes (par exemple l'exigence de laisser un certain volume de bois mort par hectare lors de l'exploitation forestière). Par ailleurs, il est prévu un pouvoir de substitution dans le chef du Gouvernement en cas de non mise en œuvre des mesures de gestion active ou lorsque le contrat de gestion active se termine sans être renouvelé (art. 26, § 3, al. 4, LCN).

(20) Voy. la liste sur <https://biodiversite.wallonie.be/fr/projets-life.html?IDC=3260#:~:text=Les%20projets%20LIFE%20sont%20des,esp%C3%A8ces%20vis%C3%A9s%20par%20Natura%202000>.

(21) <https://www.life-bnip.be/fr/>. Sur les plans d'action, voy. <https://www.life-bnip.be/fr/plans-daction/>.

V. – PRISE EN COMPTE DES PRESSIONS EXTÉRIEURES AUX SITES NATURA 2000

De manière générale, la prise en compte des pressions externes aux sites Natura 2000 est assurée via le mécanisme d'EAI, examiné plus haut. Dans la mesure où il s'applique à la plupart des instruments de planification (en vertu de la LCN ou de l'effet direct de la directive « Habitats ») et aux projets soumis à permis relevant des principales polices spéciales, l'intégration des objectifs de conservation des sites Natura 2000 est en principe assurée dans le champ des politiques sectorielles à risque – urbanisme, infrastructures, gestion de l'eau, énergies renouvelables, introduction d'espèces envahissantes, certaines activités agricoles et sylvicoles au sein des sites Natura 2000, etc.

Toutefois, comme on l'a dit, un certain nombre d'activités non soumises à permis échappent à l'EAI, en particulier en dehors des sites Natura 2000, où les activités agricoles et sylvicoles intensives ne sont notamment pas soumises à contrôle, ce qui rend impossible la gestion des effets cumulatifs (notamment la pollution diffuse par les engrais et les pesticides). De manière générale, la pollution diffuse par les nutriments, les pesticides, les sédiments et la lumière est mal maîtrisée, à défaut d'outils programmatiques permettant d'en gérer les conséquences à l'échelle pertinente. Il en est de même à l'égard des activités « en cours » autorisées et des plans entrés en vigueur avant l'entrée en vigueur du régime Natura 2000 dans les sites, alors que leur contrôle ou leur révision par la Région wallonne est requis conformément à la jurisprudence de la Cour de justice (22).

L'étalement urbain et ses effets sur la connectivité entre les sites Natura 2000 sont également très problématiques, dans la mesure où il est largement l'effet de la configuration des zones

(22) Voy. C.J.U.E., 14 janvier 2016, *Grüne Liga Sachsen eV e.a.*, C-399/14. Sur cette question en droit wallon, voy. Ch.-H. BORN, « L'obligation de réexamen des activités en cours présentant un risque pour un site Natura 2000 : quelles perspectives pour les plans d'aménagement ? », obs. sous C.J.U.E., 14 janvier 2016, C-399/14, *Amén.*, 2016/3, pp. 189 et s. ; Ch.-H. BORN, « Un défi pour Natura 2000 : le contrôle de l'impact des activités existantes et de leurs effets cumulatifs dans et autour des sites », obs. sous C.J.U.E., 24 novembre 2011, *Commission c. Espagne, Amén.*, 2012/2, C-404/09, pp. 84-91 ; B. GORS et L. VAN SNICK, « Le contrôle par le juge européen des activités en cours sur ou à proximité des sites Natura 2000 au travers de l'article 6 de la directive "Habitats" », in Ch.-H. BORN (dir.), « Le droit de la conservation de la nature », *Amén.*, NS, 2014/4, pp. 42-54 ; A. CLIQUET, « About blanket bogs, brown bears and oak forests: case law of the European Court of justice on article 6, § 2, of the Habitats Directive », in Ch.-H. BORN et F. JONGEN (coord.), *D'urbanisme et d'environnement. Liber Amicorum Francis Haumont*, Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 531-544.

urbanisables au plan de secteur adopté dans les années 1970-1980 et jamais révisés depuis lors dans une perspective d'intégration des considérations relatives à la biodiversité.

Enfin, le régime Natura 2000 de la Région wallonne ne prend pas spécifiquement en compte le changement climatique. On notera simplement que le motif d'« évolution naturelle » contenu dans la directive « Habitats » (23) et justifiant un éventuel déclassement d'une ZSC a été transposé en droit wallon (24) et pourrait être déclenché en s'appuyant sur l'un des effets liés au changement climatique. Toutefois, les formulaires standards de données (FSD) sont actualisés par l'administration wallonne, ce qui devrait avoir pour effet de faire évoluer les objectifs de conservation des sites. Mais aucun arrêté de désignation (qui fixe notamment la liste des espèces et habitats pour lesquels le site est désigné, fondement des objectifs de conservation) n'a été révisé pour tenir compte de ces actualisations. Il y a donc un décalage entre les exigences applicables en vertu des arrêtés de désignation et les données communiquées à la Commission européenne.

Du reste, la question de l'intégration des diverses pressions exercées sur la biodiversité est également abordée dans la section suivante et dans la section 4 consacrée au bilan opérationnel.

SECTION 2. – ARTICULATION AVEC LES AUTRES POLICES RÉGISSANT L'UTILISATION DU TERRITOIRE

Le régime Natura 2000 relève fondamentalement d'une police d'utilisation des sols, ce qui inévitablement implique une interaction avec d'autres polices administratives du cadre de vie, particulièrement celles qui régissent l'exploitation des espaces ruraux et l'aménagement du territoire. Le réseau Natura 2000 couvrant des superficies importantes (13 % du territoire wallon), il est logique que ces polices soient mobilisées pour concourir à la réalisation des objectifs de conservation fixés par le droit européen. Cette intégration n'en reste pas moins complexe et parfois insuffisante. Le mécanisme d'évaluation appropriée examiné ci-avant est certes extrêmement important pour assurer une intégration matérielle des exigences

(23) Voy. art. 9 de la directive 92/43/CE : « [...] le déclassement d'une zone spéciale de conservation peut être considéré là où l'évolution naturelle relevée au titre de la surveillance prévue à l'article 11 le justifie ».

(24) Art. 25, § 5, LCN et art. D.29-1, § 3, 6°, du Code wallon sur l'environnement.

de protection des sites dans les processus décisionnels relevant de l'aménagement du territoire, mais ne suffit pas par exemple pour préserver la connectivité nécessaire entre les sites Natura 2000.

La première forme d'intégration concerne l'articulation entre l'évaluation appropriée des incidences et le mécanisme d'évaluation générale des incidences des plans et programmes et des projets. Nous examinons ensuite l'articulation avec les polices de l'exploitation forestière (II), de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme (III) et de l'eau (IV).

I. – LE RÉGIME GÉNÉRAL DE L'ÉVALUATION DES INCIDENCES

Un premier principe d'articulation entre l'EAI et l'évaluation générale des incidences est prévu par l'article 29, § 2, LCN, qui en fait soumet les plans et projets « à l'évaluation des incidences prévue par la législation organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement dans la Région wallonne, eu égard aux objectifs de conservation du site et selon les modalités fixées par le Gouvernement ». Bien que la disposition soit sujette à interprétation, il semble que l'évaluation appropriée des incidences, lorsqu'elle est requise, se fasse dans la forme prévue pour l'évaluation générale des incidences de la décision concernée – avec donc en principe toutes les garanties procédurales qui y sont associées (participation du public, avis d'instances).

Cette articulation est explicitement prévue, comme le prévoit la directive 2001/42/CE, par l'article D.53, § 1^{er}, 2^o, du Livre I^{er} du Code wallon de l'environnement, en ce qui concerne les plans et programmes autres que les plans et schémas d'aménagement du territoire. Lorsqu'un tel plan ou programme est soumis à EAI en vertu de la LCN, il doit faire l'objet d'une évaluation générale des incidences prévues le Livre I^{er} du Code de l'environnement. Celle-ci implique la réalisation d'un rapport sur les incidences environnementales (RIE), une enquête publique et la consultation du Pôle Environnement en tant qu'autorité environnementale. Le plan soumis à EAI en vertu de la LCN est donc soumis à toutes les garanties procédurales prévues par la directive 2001/42/CE et transposées dans le Livre I^{er} du Code de l'environnement.

Par contre, en ce qui concerne les permis, aucune articulation de l'EAI avec la procédure d'évaluation générale des incidences des projets n'est explicitement prévue ni par le Livre I^{er} du Code

wallon de l'environnement ni par un arrêté d'exécution de l'article 29, § 2, LCN. Autrement dit, ces textes ne prévoient pas que tout projet soumis à EAI serait soumis d'office à « étude d'incidences » (soit le type d'évaluation prévue pour les projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement en Wallonie) par un bureau d'études agréé et donc à enquête publique et à avis du Pôle Environnement.

Toutefois, la jurisprudence du Conseil d'État de Belgique a comblé cette lacune. La Haute juridiction administrative a rappelé, dans une affaire concernant l'autorisation d'exploiter une activité de location de kayaks, qu'une autorité doit prescrire la réalisation d'une étude d'incidences dès qu'elle ne peut exclure l'existence d'un risque d'incidences notables de l'activité sur l'environnement. Dans le cas d'espèce, l'autorité avait constaté l'existence d'un risque d'impact significatif du projet sur un site Natura 2000, impliquant la réalisation d'une EAI. Le Conseil d'État reprocha à l'autorité d'avoir dispensé le projet d'une étude d'incidences, considérant qu'elle ne disposait pas de suffisamment d'informations lui permettant d'exclure l'existence d'un risque d'incidences notables (25). Cette jurisprudence a depuis été confirmée à deux reprises (26). Il ressort de cette jurisprudence que, si un projet est susceptible d'affecter un site Natura 2000 de façon significative et requiert une EAI, c'est qu'il présente un risque d'incidences notables sur l'environnement et donc qu'il doit obligatoirement faire l'objet d'une étude d'incidences, avec toutes les garanties procédurales que cela implique (auteur agréé, participation du public, consultation du Pôle Environnement).

Ceci a des conséquences pratiques considérables, dans la mesure où l'obligation de réaliser une étude d'incidences complète, extrêmement coûteuse, peut s'avérer complètement disproportionnée par rapport à l'ampleur du projet, qui peut se limiter à des travaux de transformation d'un bâtiment ou à un épandage agricole. Une réforme du droit wallon de l'EIE devrait être envisagée pour permettre de réaliser des évaluations des incidences à géométrie variable, dont l'ampleur serait limitée dans le cas des « petits » projets, par exemple en prenant la forme d'un avis d'expert sur les seules incidences plausibles.

(25) C.E., 23 février 2015, n° 230.267, de *Limburg Stirum et crts* (p. 38).

(26) C.E., 17 octobre 2019, n° 245.798, *Commune de Chiny* ; C.E., 3 avril 2024, n° 259.376, X.

II. – CODE FORESTIER

La gestion des sites Natura 2000 incluant des forêts publiques est régie à la fois par la LCN (*supra*) et par le Code forestier. Le décret du 15 juillet 2008 relatif au Code forestier prévoit plusieurs mesures d'encadrement pouvant avoir un impact sur le réseau Natura 2000. Précisons d'emblée qu'un des objectifs assignés à ce Code forestier consiste dans le maintien, la conservation et l'amélioration de la diversité biologique dans les écosystèmes forestiers (27).

Le Code forestier prévoit un encadrement supplémentaire des bois et forêts appartenant à une personne morale de droit public, qualifié de « régime forestier » (art. 52 et s.). Les forêts appartenant à une personne morale de droit public, disposant d'une superficie supérieure à vingt hectares d'un seul tenant, devaient être soumises à un plan d'aménagement, au plus tard pour le 31 décembre 2023. Ces plans doivent contenir, notamment :

- un état des lieux des forêts concernées, en accordant une attention particulière sur les zones nécessitant des mesures de protection et/ou de conservation prioritaires ;
- des objectifs spécifiques hiérarchisés de gestion durables des bois et forêts ;
- une planification portant sur la réalisation de mesures de gestion, sur les modes et volumes d'exploitation du bois, etc.

À cet égard, l'article 57 du code prévoit l'obligation, pour chaque plan, de comporter un rappel des mesures de conservation liées au réseau Natura 2000 qui leur sont applicables, soulignant ainsi la nécessaire articulation entre ces deux régimes. Celle-ci se retrouve renforcée par l'article 64 du décret : dans l'hypothèse où un site Natura 2000 serait désigné postérieurement à l'adoption du plan, celui-ci devrait faire l'objet d'une révision en vue de le conformer aux règles et objectifs qui découlent de ce statut.

Le défaut d'adoption d'un plan d'aménagement fait, enfin, l'objet d'une sanction spécifique à l'article 62 du décret. Cette disposition interdit la vente et l'exploitation de coupes, d'arbres ou de produits de la forêt sans l'autorisation de l'administration compétente, aussi longtemps qu'une décision définitive d'adoption du

(27) Le Code ne s'applique toutefois pas à l'ensemble des bois et forêts présents sur le territoire wallon. Celui-ci exclut, notamment, les massifs présents en zone de parc, en zone d'habitat et en zone d'habitat à caractère rural au plan de secteur (art. 2, al. 3, 2° – voy. *infra*, le point III consacré au Code du Développement territorial).

plan fera défaut. Un mécanisme comparable est également prévu lorsque les coupes réalisées dépassent les prévisions contenues dans le plan d'aménagement.

Les plans d'aménagement forestiers constituent donc un élément important de la gestion des forêts publiques érigées en sites Natura 2000. Ils pallient l'absence de plan de gestion dans la LCN pour ces milieux. En principe, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice (28), de tels plans devraient être soumis, en raison de leur objet ne se limitant pas à la seule gestion active des habitats d'intérêt communautaire et d'espèces, à l'évaluation appropriée des incidences (EAI). Le DNF étant à la fois l'auteur des projets de plan d'aménagement et l'autorité compétente pour exiger une EAI et rendre un avis sur le risque d'atteinte à l'intégrité du site Natura 2000, force est de constater que les plans d'aménagement forestier échappent souvent à cette exigence et/ou que leur contenu en ce qui concerne la réalisation et le respect des objectifs de conservation Natura 2000 est assez variable, sinon décevant, selon les cas. En outre, la mise en révision des plans d'aménagement forestier existants reste à entreprendre.

III. – CODE DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL

L'encadrement de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme en Région wallonne intervient par le biais de différents instruments contenus dans le Code du Développement territorial (CoDT), qui a remplacé l'ancien Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (CWATUPE) (29). Il s'agit principalement des schémas (outils de planification d'orientation disposant d'une valeur indicative), des plans de secteur (plans d'affectation du sol réglementaires arrêtant le zonage sur l'ensemble du territoire régional) et la soumission d'actes et travaux à l'obtention d'un permis d'urbanisme préalable.

A. – *Les schémas*

Le CoDT prévoit l'adoption de différents schémas, applicables à des échelles de territoires différentes. Il s'agit du schéma de développement du territoire (SDT), de compétence régionale et

(28) C.J.U.E., 17 avril 2018, *Commission c. Pologne (Bielowieza)*, C-441/17, pts 122 et s.

(29) Le présent rapport n'intègre pas la réforme du CoDT entrée en vigueur le 1^{er} avril 2024.

couvrant l'ensemble de la Région wallonne, du schéma de développement communal (SDC) (30), couvrant le territoire d'une commune, ainsi que du schéma d'orientation local (SOL), couvrant une partie du territoire d'une commune et nettement plus précis mais d'étendue restreinte. Les anciens schémas (Schéma de développement de l'espace régional (SDER), schémas de structure communaux (SSC) et rapports urbanistiques et environnementaux (RUE)) encore en vigueur deviennent automatiquement et respectivement un SDT, un SDC ou un SOL (31).

Le CoDT prescrit le contenu que doivent comporter ces outils. Parmi ces éléments de contenu, figure l'obligation de décrire la structure territoriale que le schéma a vocation à régir. À ce titre, tant le SDT que le ~~SDP et le~~ SDC doivent reprendre dans leurs prescriptions graphiques, chacun pour ce qui les concerne, l'ensemble des sites reconnus en vertu de la loi sur la conservation de la nature, en ce compris les sites Natura 2000, ainsi que les « liaisons écologiques » adoptées par le Gouvernement wallon (art. D.II.2, ~~D.II.6~~ et D.II.10). Ces liaisons visent à assurer un maillage écologique cohérent à l'échelle du territoire régional. Leur préservation peut donc exercer une influence directe ou indirecte sur la vitalité des sites Natura 2000. Leur degré de précision est toutefois faible – elles prennent la forme de lignes pointillées sur une carte au 1/1.000.000^e – et la portée du schéma indicative.

Le Gouvernement a adopté ces liaisons écologiques à l'échelle régionale par un arrêté du Gouvernement wallon daté du 9 mai 2019 (32). De nombreux SDC ayant été approuvés bien avant cette date, un travail de mise à jour de ces schémas s'impose en vue de prendre en compte ces liaisons écologiques.

Établi à une échelle très précise (1 : 5000^e ou 1 : 1000^e),  schéma d'orientation local (SOL) doit, quant à lui, identifier la « structure écologique » de la partie du territoire communal où il s'applique, sans autre forme de précision (art. D.II.11). Néanmoins, il semble faire peu de doute que le SOL devra référencer, à ce titre, les éventuels sites ou morceaux de site Natura 2000 présents dans son périmètre, ainsi que les parties des liaisons écologiques y associées.

(30) Un schéma de développement pluricommunal (SDP) peut être adopté sur un territoire d'un seul tenant par plusieurs communes sur tout ou partie de leur territoire, afin de mener une politique de développement territorial cohérente et de mutualiser les coûts de l'élaboration de ce plan. Il est peu employé en pratique à ce jour.

(31) Art. D.II.58 à D.II.60 du CoDT.

(32) Arrêté du Gouvernement wallon du 9 mai 2019 adoptant les liaisons écologiques visées à l'article D.II.2, § 2, alinéa 4, du Code du Développement territorial.

Les schémas communaux ont vocation à encadrer la délivrance des demandes de permis (33). Les schémas disposent, néanmoins, d'une valeur indicative, de sorte qu'un permis peut être octroyé en « s'écartant » du contenu du schéma. L'article D.IV.5 encadre cette possibilité « d'écart » en imposant :

- que l'écart ne compromette pas les objectifs de développement territorial, d'aménagement du territoire ou d'urbanisme contenus dans le schéma ;
- que l'écart contribue à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis.

Il s'ensuit en théorie qu'un projet soumis à permis qui « compromettrait » les « objectifs » liés aux liaisons écologiques ou à la structure écologique ne pourrait pas s'écarter du schéma et devrait donc être refusé, sauf à mettre en révision le schéma. Cette portée renforcée des objectifs du schéma (par rapport à une valeur indicative « ordinaire », qui autorise l'écart à ces objectifs moyennant une simple motivation) tend à fixer un « noyau dur » (les objectifs du schéma) que l'autorité ne peut « compromettre » à l'occasion d'un écart. À ce titre, la valeur « indicative » des schémas s'en trouve renforcée par rapport aux anciens schémas à valeur indicative sous l'empire du CWATUPE.

Il reste que la plupart des SDC actuellement en vigueur sont des anciens SSC qui n'intégraient pas de « liaisons écologiques » ni d'objectifs en lien avec la conservation des sites Natura 2000 et de la connectivité. L'intérêt des SDC à ce jour reste donc, sauf exceptions, très limité pour préserver les liaisons écologiques entre les sites Natura 2000. En tout état de cause, aucune définition de la notion de « liaison écologique » n'existe au niveau local, pas plus que de la notion de « structure écologique ». Ces concepts restent donc très flous et sont mal ou pas articulés avec la LCN. Ils contribuent donc peu à la conservation du réseau Natura 2000.

B. – *Les plans de secteur*

Clé de voûte de l'aménagement du territoire en Wallonie, les plans de secteurs, adoptés entre 1977 et 1987 et révisés ponctuellement depuis, prévoient un zonage de l'ensemble du territoire wallon, divisant ce dernier en zones destinées à l'urbanisation et

(33) Le SDT n'encadre que les projets de grande envergure, ce qui rend sa portée moindre pour les permis (voy. art. D.II.16, al. 2, du CoDT).

en zones non destinées à l'urbanisation (34). L'affectation des sols qui en résulte est le reflet d'une conception fonctionnaliste de l'aménagement du territoire des années 1970 et 1980, à une époque où l'expansion urbaine ~~était vue~~ comme un signe de progrès.

Parmi les zones non destinées à l'urbanisation, figurent les zones agricoles, les zones naturelles, les zones forestières, ainsi que les zones d'espaces verts. Ces zones restreignent l'urbanisation de façon plus ou moins forte, la zone la plus protectrice étant la zone naturelle et la zone d'espace vert. En zone agricole et en zone forestière, sont admis à titre principal, respectivement les actes et travaux liés à l'exploitation agricole ou forestière. Les sites Natura 2000 incluent presque uniquement de telles zones non urbanisables – ce qui n'est pas nécessairement le reflet d'une sélection basée uniquement sur des critères scientifiques – et bénéficient à ce titre d'une certaine protection renforcée contre la plupart des actes et travaux.

Le CoDT renforce la protection des sites Natura 2000 dans les zones agricoles et forestières en exigeant que « [l]a préservation des caractéristiques d'un site voisin protégé en vertu de la loi sur la conservation de la nature du 12 juillet 1973 ou des directives 2009/147/UE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages et 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 ne peut être mise en péril » (35). Cette exigence réglementaire est une forme atténuée de protection matérielle des sites Natura 2000 à laquelle l'autorité peut déroger aux conditions mentionnées ci-après. Ces conditions ne sont pas aussi strictes que celles prévues par l'article 29, § 2, LCN qui transpose l'article 6, § 4, de la directive. La protection se cumule cependant avec celle prévue par la LCN.

L'entrée en vigueur du CoDT a coïncidé avec un assouplissement des affectations applicables dans les zones « non urbanisables », qui le sont de moins en moins. En zone agricole et en zone forestière, sont désormais admis une série d'actes et travaux et constructions, en lien avec l'activité agricole ou forestière ou encore avec des activités se déployant dans les espaces ouverts

(34) À ces zones s'ajoutent les « zones d'aménagement communal concerté » (ZACC), réserves foncières dont l'affectation, urbanisable ou non, est décidée par la commune via un SOL. Voy. art. D.II.23 du CoDT pour la liste des zones.

(35) Art. R.II.36.12 (zone agricole) et R.II.37.12 (zone forestière).

(notamment les activités de « diversification », les éoliennes et unités de biométhanisation et les activités récréatives de plein air), qui auparavant n'étaient pas admis dans ces zones sauf dérogation. Seules les zones naturelles et d'espace vert restent à l'abri de la plupart des constructions (sauf dérogation).

En outre, les plans de secteur disposent d'une valeur réglementaire et ont, par voie de conséquence, force obligatoire. Un permis peut toutefois être octroyé en dérogation aux prescriptions de ces plans, dans des cas de figure limitativement énumérés par les articles D.IV.6 à D.IV.11 (36). Ces hypothèses de dérogation ont été considérablement élargies avec le temps, ce qui fait que l'affectation d'un terrain en zone non urbanisable au plan de secteur n'est plus une vraie protection aujourd'hui. Ceci d'autant que les conditions de fond d'octroi desdites dérogations se sont assouplies avec le temps. Désormais, toute dérogation doit rencontrer les trois conditions cumulatives suivantes :

- elle doit être justifiée compte tenu des spécificités du projet au regard du lieu précis où celui-ci est envisagé ;
- elle ne doit pas compromettre la mise en œuvre cohérente du plan de secteur dans le reste de son champ d'application ;
- elle doit contribuer à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis.

Aucune de ces conditions n'est interprétée de façon très stricte par le Conseil d'État, en raison de leur libellé assez général laissant une marge d'appréciation importante à l'autorité, même si elles sont d'interprétation restrictive.

IV. – CODE DE L'EAU

Le Livre II du Code wallon de l'environnement, contenant le Code de l'eau, entend transposer la directive-cadre sur l'eau 2000/60/CE.

En vue d'assurer la réalisation des objectifs assignés par cette directive, le Code de l'eau découpe le territoire wallon en quatre bassins hydrographiques, chacun de ces bassins étant divisé en sous-bassins hydrographiques. La Région compte ainsi, à l'heure actuelle, quinze sous-bassins hydrographiques.

(36) Cette dernière hypothèse est particulièrement large, puisqu'elle couvre toute une série d'actes et travaux d'importance régionale ou « d'intérêt général ».

L'article D.22 du Code de l'eau assigne aux autorités responsables de la gestion des bassins hydrographiques la réalisation d'une série d'objectifs environnementaux, issus de la directive-cadre. En particulier, le Code de l'eau accorde une attention particulière au respect de ces objectifs dans toutes les zones protégées figurant au sein du bassin, en vertu d'une autre législation de protection.

Il en résulte que l'ensemble des mesures de protection et de gestion des bassins, matérialisées entre autres par l'adoption d'un programme de mesures et d'un plan de gestion, doivent concourir à la réalisation des objectifs de conservation et de gestion des sites Natura 2000 y figurant.

En pratique, de nombreux sites Natura 2000 ont été désignés pour préserver des habitats naturels et des espèces aquatiques, notamment la moule perlière et la moule perlière, mollusques très exigeants. Pour ces espèces, l'objectif environnemental assigné à la masse d'eau qui les abrite est le très bon état écologique et non le bon état, insuffisant pour satisfaire les exigences écologiques de ces espèces. Pour les habitats naturels et les autres espèces (chabot, lamproie de Planer, etc.), seul le bon état écologique est visé.

Les articles D.33/3 et s. du Code de l'eau prévoient par ailleurs un outil supplémentaire de planification et de gestion des cours d'eau, visant à protéger leur hydromorphologie. Il s'agit du « programme d'actions sur les rivières par une approche intégrée et sectorisée pour chaque sous-bassin hydrographique wallon » (PARIS). Ces programmes, qui s'appliquent obligatoirement aux sites Natura 2000, ont pour objectif de mettre en œuvre les mesures relatives à l'hydromorphologie des rivières contenues dans les plans de gestion des bassins hydrographiques wallons.

À cet effet, ceux-ci doivent notamment comporter, en tant que contenu minimum, un rappel des objectifs, des interdictions, et des mesures applicables dans les sites Natura 2000 concernés. Le PARIS doit donc concourir à la réalisation des objectifs de conservation et de gestion du site.

SECTION 3. – ÉVOLUTIONS RÉCENTES DE LA JURISPRUDENCE

De nombreuses décisions impliquant des sites Natura 2000 ont été rendues ces dix dernières années, tant dans le contentieux subjectif (juridictions de l'ordre judiciaire) que dans le contentieux objectif (Conseil d'État, Cour constitutionnelle). Nous ne mentionnons dans ce rapport que quelques décisions dont l'enseignement paraît particulièrement éclairant dans la détermination des contours du régime juridique wallon ou bruxellois relatif à Natura 2000.

I. – ARRÊTS *POLI* (37) ET *DE LIMBURG STIRUM* (38) DU CONSEIL D'ÉTAT

Ces deux arrêts du Conseil d'État belge, ~~déjà cités~~, ont jugé qu'un maître d'ouvrage a l'obligation de procéder à une évaluation générale des incidences sur l'environnement (entendue au sens de la directive 2011/92/UE) lorsqu'un projet qui n'est pas soumis d'office à évaluation des incidences par la directive 2011/92/UE présente un risque d'effets significatifs sur une espèce strictement protégée ~~et/ou~~ sur un site Natura 2000. Ceci implique que, lorsqu'une EAI est requise parce qu'un projet risque d'affecter un site Natura 2000 de manière significative, une étude d'incidences au sens des articles D.62 et suivants du Code wallon de l'environnement (laquelle respecte les formalités et garanties exigées par la directive 2011/92) s'impose. Dans ces décisions, le Conseil d'État assimile un risque d'effet significatif sur un site Natura 2000 ou une espèce protégée (39) à un risque d'incidence notable sur l'environnement au sens de l'article 2, § 1^{er}, de la directive 2011/92/UE et de l'article D.65 du Code wallon de l'environnement.

Dans l'affaire *de Limburg Stirum*, il était question d'un permis d'environnement de régularisation octroyé à une société louant des kayaks. Le parcours de kayak concerné sillonnait une rivière wallonne, la Lesse, ~~en traversant trois sites~~ Natura 2000. Il n'était

(37) C.E., 18 février 2015, n° 230.237, *Poli*.

(38) C.E., 23 février 2015, n° 230.267, *de Limburg Stirum*.

(39) Ce qui ne signifie pas qu'une évaluation des incidences doit systématiquement être réalisée lorsqu'une dérogation « espèces » est nécessaire : certaines dérogations peuvent être accordées sans présenter un risque significatif pour l'espèce concernée (par exemple, transporter un spécimen d'espèce protégée pour le relâcher dans une zone moins menacée).

pas contesté que le projet en cause risquait d'affecter de manière significative un site Natura 2000, et une prétendue évaluation appropriée des incidences sur l'environnement était bien jointe au permis. Seulement, celle-ci était pour plusieurs motifs (tenant tant à la qualité de l'auteur – dont l'identité n'était pas mentionnée dans l'évaluation – qu'au contenu de l'évaluation – qui était incomplète et scientifiquement non fiable) considérée comme inadéquate, de sorte que l'autorité ne pouvait valablement prétendre pouvoir la considérer comme une EAI au sens de l'article 6, § 3, de la directive 92/43/CE et s'appuyer sur sa base pour affirmer qu'aucune étude d'incidence ne s'imposait en l'espèce. Dans un arrêt subséquent rendu dans le cadre de la même affaire, puis dans d'autres affaires, le Conseil d'État a confirmé sa position en statuant dans le même sens (40).

Cette jurisprudence implique qu'aucune EAI ne peut être réalisée sans passer par la procédure complète d'étude d'incidences ou de rapport sur les incidences environnementales. À défaut, les décisions prises sont illégales.

II. – ARRÊT *ASBL NATAGORA* (41)

Une décision du Conseil d'État se rapportant aux suites de l'affaire *de Limburg Stirum* a été rendue et donne des enseignements intéressants sur l'EAI et sur les objectifs de conservation des sites. Il s'agissait d'un nouveau permis d'environnement délivré sur recours par arrêté ministériel à deux sociétés de location de kayaks, les autorisant à continuer d'exploiter leur activité sur la Lesse, moyennant la révision des conditions d'exploitation dans un sens plus strict.

Cette fois, la demande de permis était accompagnée d'une étude d'incidences comprenant une « évaluation appropriée » des incidences sur les trois sites Natura 2000 impactés par l'exploitation. Paraphrasant la jurisprudence de la Cour de justice, le Conseil d'État rappelle que « ne peut être considérée comme une évaluation appropriée au sens de l'article 6.3 de la directive 92/43/CEE et des articles 25, § 1^{er}, alinéa 2, et 29, § 2 de la loi sur la conservation de la nature, l'évaluation jointe à une demande de permis qui n'est

(40) C.E., 15 mars 2016, n° 234.142, *de Limburg Stirum* ; C.E., 17 octobre 2019, n° 245.798, *Commune de Chiny* ; C.E., 3 avril 2024, n° 259.376, X.

(41) C.E., 3 mai 2022, n° 253.629, *asbl Natagora*.

ni précise, ni complète, ni scientifiquement fiable, ni actualisée, et qui, partant, ne permet pas d'acquérir la certitude que l'activité (existante et projetée) est dépourvue d'effets préjudiciables pour l'intégrité des sites Natura 2000 concernés ».

La juridiction décompose l'obligation d'évaluation appropriée en deux phases : la phase procédurale, constituée de l'évaluation proprement dite, et la phase substantielle, selon laquelle l'autorité a, sur la base de l'évaluation réalisée, l'obligation de refuser un projet qui risquerait de porter atteinte à l'intégrité du site Natura 2000 concerné.

Dans un premier temps, elle examine donc la qualité de l'évaluation appropriée des incidences qui a été soumise. La juridiction belge y décèle des lacunes, principalement dues au manque de prise en compte de la capacité théorique de mises à l'eau contenue dans la demande de permis et à l'absence de considération des effets cumulatifs du projet avec ceux qui proviennent d'un autre projet similaire.

Là où l'arrêt s'avère particulièrement intéressant, c'est lorsqu'il aborde la question des objectifs de conservation. En Région wallonne, comme on ~~le verra davantage infra~~, les objectifs de conservation sont déclinés en trois types : les objectifs à l'échelle de la Région wallonne, les objectifs à l'échelle des sites Natura 2000, et ceux qui sont spécifiques à un site en particulier.

Pour rappel, ~~ces deux~~ types d'objectifs de conservation ont été définis dans l'arrêté du Gouvernement wallon du 1^{er} décembre 2016, tandis que la troisième catégorie peut être inscrite dans l'arrêté de désignation du site concerné lorsque le Gouvernement le décide. Or, au moment où l'évaluation appropriée a été réalisée, l'arrêté du 1^{er} décembre 2016 n'avait pas encore été adopté. Le Conseil d'État en déduit donc qu'« en l'absence d'un tel arrêté, il appartenait à l'auteur de l'évaluation d'avoir égard au prescrit de l'article 25bis de la loi du 12 juillet 1973 précitée qui précise que *les objectifs de conservation ont pour objet de maintenir ou, le cas échéant, c'est-à-dire lorsque l'état de conservation n'est pas favorable, de rétablir les types d'habitats naturels et les espèces pour lesquels des sites doivent être désignés dans un état de conservation favorable*. L'évaluation appropriée devait par conséquent être réalisée eu égard à cet objectif global » (nous soulignons). Observant que « l'étude d'incidences sur l'environnement et l'étude appropriée des incidences ont donc été réalisées avec pour seul objectif le maintien de l'état des habitats et espèces pour

lesquels les sites ont été désignés, *sans égard à un quelconque objectif de restauration ou d'amélioration de l'état de conservation, là où, le cas échéant, cela s'imposait*, en méconnaissance de l'article 6.3 de la directive 92/43/CEE et des articles 25*bis*, § 1^{er} et 29, § 2, de la loi du 12 juillet 1973 précitée », il en conclut que « *l'évaluation appropriée des incidences litigieuse n'est pas "appropriée"* au sens de ces dispositions ».

Dans un second temps, le Conseil d'État se penche sur la seconde phase de l'article 6, § 3, de la directive « Habitats », à savoir la norme substantielle de protection encadrant la prise de décision de l'autorité compétente. Ayant égard au contenu de l'acte attaqué, le Conseil d'État estime que l'auteur de l'acte attaqué ne nie pas qu'il y a bien des doutes quant à l'absence d'atteinte à l'intégrité du site. Dans le fil de son raisonnement, le Conseil d'État discute la conformité des articles 2 à 4 de l'arrêté du 1^{er} décembre 2016 précité. Il estime qu'« à l'échelle de la Région wallonne, les objectifs de conservation sont conformes à la directive "habitats" et à l'article 25*bis*, § 1^{er}, de la loi sur la conservation de la nature qui requièrent non seulement le maintien mais aussi, le cas échéant, le rétablissement, dans un état de conservation favorable, des types d'habitats naturels et des espèces pour lesquels les sites ont été désignés ». En revanche, il observe qu'« aux termes des articles 3 et 4 du même arrêté, *les objectifs de conservation, définis "à l'échelle des sites" cette fois, visent le seul maintien de l'existant, tant sur les plans quantitatifs que qualitatifs tels qu'estimés au moment de la sélection du site*, sous la réserve toutefois, le cas échéant, "des objectifs de conservation spécifiques, y compris de restauration, fixés par l'arrêté de désignation des sites concernés (NDR : ce que les arrêtés de désignation concernés ne fixent cependant pas)" ». Le permis octroyé a été annulé sur la base de l'ensemble de ces considérations.

Au travers de cet arrêt, le Conseil d'État belge semble donc bien remettre en cause la validité de l'arrêté précité en ce qu'il prescrit des objectifs de conservation à l'échelle des sites Natura 2000 qui ne visent que le seul maintien de l'état de conservation des espèces et des habitats protégés, alors que la directive « Habitats » et l'article 25*bis*, § 1^{er}, de la LCN requièrent non seulement le maintien mais aussi, le cas échéant, le rétablissement, dans un état de conservation favorable, des types d'habitats naturels et des espèces pour lesquels les sites ont été désignés.

La question de savoir si un Gouvernement voit sa compétence liée pour fixer les objectifs de conservation des sites est essentielle. Peut-il se limiter, comme l'a fait le Gouvernement wallon en l'espèce, à exiger que soient préservés sur le site les habitats et les espèces dans l'état, même dégradé, dans lequel ils étaient lors de la désignation du site, ou doit-il obligatoirement fixer des objectifs de restauration lorsqu'un habitat naturel ou une espèce sont en état de conservation défavorable ? Le Conseil d'État valide les objectifs de conservation fixés au niveau régional car ils incluent des ambitions de restauration. En revanche, il semble sanctionner le Gouvernement lorsqu'à l'échelle d'un site, il se limite à fixer comme objectif la préservation de l'existant.

Ceci gagnerait à être clarifié par la Cour de justice. Celle-ci a déjà rendu des arrêts dans lesquels elle semble considérer que l'objectif de conservation sur un site déterminé est d'atteindre l'état de conservation favorable (42), sans toutefois exiger explicitement que les objectifs de conservation incluent des objectifs de restauration lorsqu'ils sont en état défavorable sur le site.



III. – ARRÊT *ASBL TERRE WALLONNE* (43)

L'arrêt a pour objet l'annulation de l'arrêté du Gouvernement wallon du 1^{er} décembre 2016 fixant les objectifs de conservation pour le réseau Natura 2000 (44). L'arrêté fixe donc les objectifs de conservation à l'échelle de la Région wallonne, mais également à l'échelle des sites Natura 2000 (néanmoins, il ne détermine pas lui-même les objectifs de conservation spécifiques à l'un ou l'autre site Natura 2000 considéré individuellement – c'est à chaque arrêté de désignation qu'il revient de le faire, voy. *infra* l'arrêt *CFE*).

(42) C.J.U.E., 11 avril 2013, *Peter Sweetman*, C-258/11, pt 45 ; C.J.U.E., 25 juillet 2018, *Edel Grace et Peter Sweetman*, C-164/17, pt 34 : « [...] il importe de rappeler que le fait de ne pas porter atteinte à l'intégrité d'un site, au sens de l'article 6, paragraphe 3, seconde phrase, de la directive "habitats", suppose de le préserver dans un état de conservation favorable, ce qui implique le maintien durable de ses caractéristiques constitutives, liées à la présence d'un type d'habitat naturel dont l'objectif de préservation a justifié la désignation de ce site dans la liste des sites d'importance communautaire, au sens de cette directive [voy., en ce sens, arrêts du 21 juillet 2016, *Orleans e.a.*, C-387/15 et C-388/15, EU:C:2016:583, pt 47 et jurisprudence citée, ainsi que du 17 avril 2018, *Commission c. Pologne (Forêt de Białowieża)*, C-441/17, EU:C:2018:255, pt 116] ». Sur cette question, voy. Ch.-H. BORN, « Le critère de décision à respecter dans le cadre du régime d'évaluation appropriée des incidences "Natura 2000" », *Amén.*, 2017/4, pp. 262-285.

(43) C.E., 2 mai 2018, n° 241.368, *ASBL Terre Wallonne*.

(44) *M.B.*, 22 décembre 2016, p. 88148.

Il était question de savoir si l'arrêté en question devait être considéré comme un « plan » au sens de l'article 6, § 3, de la directive 92/43/CE et/ou un plan ou programme au sens de l'article 3 de la directive 2001/42/CE et donc, le cas échéant, être soumis à évaluation des incidences, eu égard à ses effets potentiels sur l'environnement.



Le Conseil d'État a d'emblée **considéré** que l'arrêté devait être **considéré** comme « directement lié ou nécessaire à la gestion du site », sachant que l'acte « a précisément pour objet de fixer les objectifs de conservation pour le réseau Natura 2000, et constitue dès lors la référence normative à l'aune de laquelle les plans et projets de gestion appropriés doivent être évalués ». En revanche, ~~il a estimé qu'il était incertain quant au fait~~ de savoir si l'arrêté en question entrait dans le champ d'application de l'article 3, § 2, a), de la directive 2011/42/CE, de l'article 3, § 4, de la même directive, ou aucun des deux. Pour cette raison, une question préjudicielle fut posée à la Cour de justice.

Celle-ci a considéré dans son arrêt C-321/18(45) que l'arrêté ne constituait pas un plan ou programme puisqu'il ne rentrait pas dans la définition élaborée par elle dans sa propre jurisprudence. En particulier, la Cour a considéré que l'arrêté, eu égard au fait qu'il n'énonce pas les objectifs de conservation pour des sites déterminés, mais les résume pour l'ensemble de la Région wallonne, ne peut être considéré comme définissant le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets pourra être autorisée à l'avenir.

IV. – ARRÊT *CFE* (46)

Bien que cet arrêt du Conseil d'État concerne un arrêté de la Région bruxelloise et non de la Région wallonne, il s'inscrit dans le prolongement des enseignements de l'affaire *ASBL Terre Wallonne* examinée *supra*, et prend ainsi toute son importance dans le cadre de la définition du champ d'application des plans et programmes au sens de la directive 2001/42/CE. Il s'agit cette fois d'un recours en annulation dirigé contre un arrêté de désignation d'un site Natura 2000. Les requérants soutenaient qu'en vertu de la directive 2001/42/CE, ledit arrêté devait faire l'objet d'une évaluation des incidences sur l'environnement parce qu'il est assimilable

(45) C.J.U.E., 12 juin 2019, *ASBL Terre Wallonne*, C-321/18.

(46) C.E., 12 janvier 2018, n° 240.412, *CFE*.

à un plan ou programme au sens de l'article 3 de cette directive. Or, l'acte attaqué n'a pas fait l'objet d'une véritable évaluation d'incidences sur l'environnement au sens de la directive.

Le Conseil d'État a décidé de solliciter la Cour de justice pour que celle-ci détermine elle-même si un arrêté de désignation d'un site Natura 2000, tel que fixé en vertu du droit bruxellois, entre dans le champ d'application de la directive 2001/42/CE. Il écarte par ailleurs l'argument selon lequel l'arrêté se soustrairait à la directive sous prétexte qu'il ne produirait que des effets positifs sur l'environnement, affirmant que les incidences d'un tel arrêté sur l'environnement peuvent tout autant être « notables ». Se référant à un arrêt antérieur de la Cour constitutionnelle belge (47), le Conseil d'État confirme que le fait pour un acte d'être soustrait à une obligation d'évaluation des incidences dans le cadre de la directive « Habitats » (voy. art. 3, § 2, b), de la directive 2001/42/CE) ne l'empêche pas forcément de relever de l'article 3, § 4, de la directive 2001/42/CE.

Dans son arrêt en réponse (48), la Cour de justice commence par confirmer (comme elle l'a fait dans son arrêt C-321/18 mentionné *supra*) que le fait pour un acte d'être soustrait à une obligation d'évaluation en vertu de l'article 6, § 3, de la directive « Habitats » et de l'article 3, § 2, b), de la directive 2001/42/CE n'implique pas automatiquement qu'il ne sera pas soumis à une obligation d'évaluation de ses incidences sur l'environnement en vertu des dispositions de la directive 2001/42/CE.

Elle rappelle par ailleurs qu'en vertu de sa jurisprudence antérieure, le fait qu'un acte n'entraîne *a priori* que des effets positifs sur l'environnement n'est pas pertinent dans l'appréciation de la nécessité de procéder à une évaluation des incidences. Elle expose ensuite un raisonnement dévoilant diverses considérations devant permettre au Conseil d'État de déterminer si l'arrêté de désignation doit être considéré comme un plan ou programme rentrant dans le champ d'application de l'article 3, § 2, a), de la directive 2001/42/CE ou de l'article 3, § 4, de la même directive. Tenant compte de ces considérations, le Conseil d'État décide que l'acte concerné ne remplit pas les critères requis pour être considéré comme un plan ou programme établissant un cadre pour la

(47) C.C., 28 avril 2016, n° 57/2016, pts B.21.4 à B.21-6.

(48) C.J.U.E., 12 juin 2019, *CFE S.A.*, C-43/18, EU:C:2019:483.

délivrance d'autorisations, et qu'il ne doit par conséquent pas faire l'objet d'une évaluation des incidences sur l'environnement (49).

SECTION 4. – BILAN OPÉRATIONNEL

Entre 2022 et 2024, une analyse interdisciplinaire a été effectuée à la demande du DNF afin d'évaluer l'efficacité du régime « Natura 2000 » wallon (50).

Le volet juridique était consacré à l'analyse des instruments juridiques disponibles pour contrôler les pressions sur les sites Natura 2000. Les conclusions principales du volet juridique de cette étude peuvent être résumées en 8 points. Les principaux constats de l'analyse sont les suivants :

1. Le réseau Natura 2000 fait l'objet d'une multitude de pressions, tant internes qu'externes, tant ponctuelles que diffuses, dont l'appréhension par le droit est très variable mais implique dans tous les cas un nombre considérable d'instruments juridiques, dont l'articulation est souvent complexe, dans des législations aussi variées que, outre la LCN, les législations relatives aux forêts, à l'agriculture, à la gestion et l'assainissement de l'eau, à l'aménagement du territoire et l'urbanisme, à la lutte contre les différents types de pollution (bruit, substances toxiques, etc.), aux déchets, à la chasse et à la pêche, à la lutte contre les maladies animales et les organismes pathogènes, aux sols et aux terres ou encore à la qualité de l'air.

2. Le contrôle de l'impact des usages du sol et de ressources susceptibles d'avoir un impact significatif pris individuellement est nettement plus développé juridiquement (via les permis et l'EAI notamment) que les outils visant à répondre aux formes de pollution diffuse, beaucoup plus difficiles à appréhender, en particulier

(49) Voy. C.E., 13 janvier 2021, n° 249.479, *CFE*. Si certaines mesures générales prévues par l'Annexe 4 de l'acte administratif concerné pourraient indirectement avoir pour effet de conduire l'autorité à refuser une demande de permis, le Conseil d'État considère leur portée trop limitée pour pouvoir être considérées comme un ensemble significatif de critères et de modalités pour l'autorisation et la mise en œuvre d'un ou de plusieurs projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement. Or, dans son arrêt, la Cour de justice avait requis que la notion de « plans et programmes » se rapporte à tout acte qui établit, en définissant des règles et des procédures, un ensemble significatif de critères et de modalités pour l'autorisation et la mise en œuvre d'un ou de plusieurs projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, en insistant sur l'importance d'attacher une valeur qualitative à la notion d'« ensemble significatif de critères et de modalités » (§§ 61 et 63).

(50) ~~Biotope (dir.), Évaluation de l'impact sur la biodiversité et sur les activités socio-économiques des mesures existantes et du cadre légal des politiques de conservation de la nature, des dispositions légales et autres outils en lien avec Natura 2000 en Wallonie, 2024 (non publiée en ligne à ce jour).~~

dans le cas de l'eutrophisation par voie aérienne (dépassement des « *critical loads* » en azote) et par les épandages, de l'impact des pesticides, des antibiotiques, des perturbateurs endocriniens ou encore des sédiments dans les rivières. Il est actuellement nettement plus compliqué de gérer l'effet cumulatif des pollutions diffuses que de contrôler l'impact individuel de certaines activités, en l'absence de régime de nature programmatique comparable aux outils utilisés aux Pays-Bas par exemple (PAS). L'impact cumulatif de certains organismes en surpopulation ou en expansion sur de grandes étendues de territoire (sanglier, cervidés, espèces exotiques envahissantes, champignons attaquant les batraciens...) présente également un véritable défi en termes de gestion.

3. Le mécanisme de l'évaluation appropriée (EAI) est un mécanisme central dans l'intégration procédurale et matérielle des exigences de conservation du réseau Natura 2000 dans l'ensemble des processus décisionnels (plans et programmes, permis), mais conditionné à sa bonne application par les autorités concernées et par son champ d'application (actuellement limité, dans la LCN, aux plans réglementaires et aux actes et travaux soumis à permis). Cet outil n'est cependant utilisable contre les pollutions diffuses que lorsqu'une planification/programmation des activités à l'origine de ces pollutions est prévue, ce qui est loin d'être le cas pour la plupart de ces pollutions. Il n'est pas utilisable pour évaluer les activités exonérées de permis, en particulier les activités agricoles et sylvicoles intensives, sauf à soumettre ces activités au minimum à notification Natura 2000 (soit la contrainte la plus limitée possible).

4. En dehors de l'EAI, l'intégration des considérations relatives à Natura 2000 dans les législations sectorielles du cadre de vie reste encore très variable d'une législation à l'autre. Un nombre important de législations sectorielles – notamment les conditions sectorielles dans le cadre du permis d'environnement, la gestion des risques naturels ou encore les mesures en matière de qualité de l'air – poursuivent des objectifs de protection de la santé humaine et de préservation du cadre de vie de l'homme, sans rapport avec les exigences écologiques des espèces et des types d'habitat naturel d'intérêt communautaire.

5. L'interdiction générale de perturber les espèces et de détériorer les habitats dans le réseau Natura 2000 est importante, malgré son manque d'effectivité en pratique pour encadrer matériellement les décisions dans les différentes législations sectorielles impactant Natura 2000 lorsque l'EAI n'est pas applicable.

6. Le rôle de la Politique agricole commune (PAC) est central dans l'appréhension des impacts multiples, tant ponctuels que diffus, des activités agricoles ainsi que dans le soutien aux pratiques agricoles favorables à la biodiversité, notamment dans le réseau Natura 2000.

7. Le niveau d'exigence de certains instruments normatifs et des décisions individuelles (permis, etc.) par rapport aux exigences de conservation est souvent tributaire de leur impact sur l'activité socio-économique : plus cet impact est élevé, plus le degré d'exigence est faible ; ces compromis sont le reflet d'« équilibres » négociés avec les acteurs des secteurs concernés (ex. : débit minimal des cours d'eau et exploitation de kayaks ; zones tampon contre la dérive pesticides pulvérisés au champ et agriculture intensive ; etc.).

8. La Région wallonne ~~ne dispose pas de la maîtrise de~~ la part « transfrontière » de certaines pressions (changement climatique, eutrophisation par les dépôts atmosphériques d'azote, flux d'espèces exotiques envahissantes, etc.), mais est en mesure d'agir sur la part « régionale » de ces pressions. La part du changement climatique dans la transformation des sites Natura 2000 est encore mal évaluée mais la sécheresse par exemple est un élément perturbant important au sein de nombreux sites.

Par ailleurs, en application de l'article 17 de la directive « Habitats », un bilan de l'état de conservation des habitats et espèces d'intérêt communautaire a été réalisé par la Région wallonne. Le dernier rapport publié, datant de 2019, est relatif à la période 2013-2018. La Commission vient d'avertir la Région wallonne de son retard dans la mise en œuvre de la directive « Habitats », eu égard à ces résultats décevants (51).

Par rapport aux habitats :

- pour la période 2013-2018, sur les 28 types d'habitats que compte la ~~RBA (= Région biogéographique atlantique)~~ et les 41 types d'habitats présents en ~~RBC~~, un seul type d'habitat est dans un état de conservation favorable dans chacune des régions biogéographiques ; il s'agit des grottes ;
- les 27 autres types d'habitats en RBA sont dans un état défavorable (inadéquat : 2, mauvais : 25) ;
- en RBC (~~Région biogéographique continentale~~), 39 types d'habitats sont dans un état défavorable (inadéquat : 10, mauvais : 29) et un type d'habitats est dans un état inconnu.

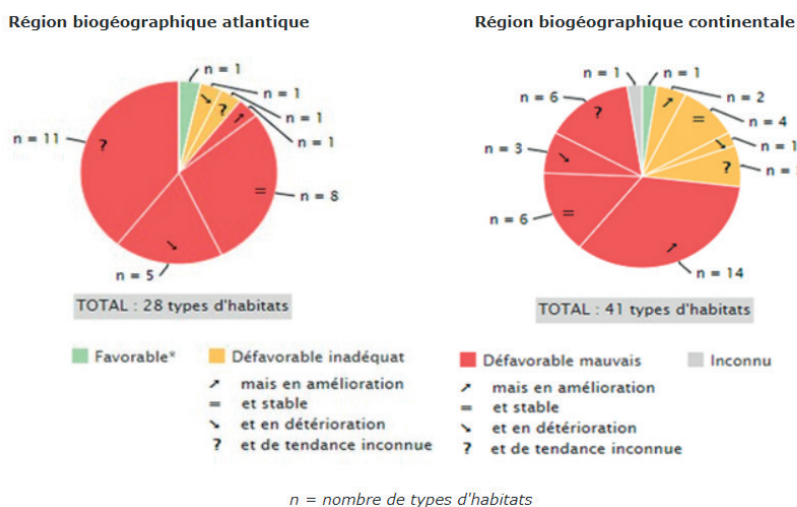
(51) Commission européenne, *Examen de la mise en œuvre de la politique environnementale 2022 Rapport pays : Belgique*, 8 septembre 2022, SWD(2022) 261 final (en ligne sur Belgium - EIR Country Report 2022 (FR).PDF).



Les tendances montrent des situations contrastées :

- parmi les 27 types d'habitats en état défavorable en RBA, la tendance est à l'amélioration pour 1 type d'habitats, stable pour 8 types d'habitats, en détérioration pour 6 types d'habitats et inconnue pour 12 types d'habitats ;
- en RBC, parmi les 39 types d'habitats en état défavorable, la tendance est à l'amélioration pour 16 types d'habitats, grâce principalement à l'action des projets de restauration (LIFE), stable pour 10 types d'habitats, en détérioration pour 4 types d'habitats et inconnue pour 9 types d'habitats.

Sous forme de graphique, cela donne ceci :



Par rapport aux espèces :

- sur les 56 espèces qu'abrite la RBA, 8 sont dans un état favorable contre 14 en RBC ;
- 72 % des espèces en RBA ont un état de conservation défavorable contre 73 % en RBC ;
- 30 % des EIC présentes en RBC ont une tendance à l'amélioration, 14 % sont stables et 24 % ont une tendance vers la détérioration contre respectivement 16 %, 18 % et 16 % en RBA ;
- les tendances inconnues sont de 32 % en RBC et 50 % en RBA.

Sous forme de graphique, cela donne ceci :

