L'ordonnance du 1er mars 2012 relative à la conservation de la nature: une avancée significative pour la préservation de la biodiversité urbaine et périurbaine à Bruxelles (Partie II)

Valérie DUPONT
Doctorante à l'UCL
Boursière FRESH
Collaboratrice au Séminaire de droit de l'environnement et de l'urbanisme (SERES) de la Faculté de droit et de criminologie de l'UCL

Charles-Hubert BORN
Professeur à l'UCL
Avocat
Collaborateur au SERES
Affilié au Centre de recherche sur la biodiversité (BDIV) de l'UCL

TABLE DES MATIÈRES

V. La rationalisation du régime de protection du milieu naturel 138
V.1. La refonte du régime Natura 2000 138
VI. L'amélioration de l'effectivité de la protection des espèces 145
VI.1. Un régime de protection et de dérogation complexe et étendu 145
VI.3. Les autres dispositions en faveur des espèces 148
VII. Une articulation délicate avec les autres polices administratives 148
VIII. Un régime renforcé de sanctions pénales et administratives 150
VIII. Conclusion 151

V. La rationalisation du régime de protection du milieu naturel

S'inspirant du droit wallon, l'ordonnance opère une refonte des régimes de protection des milieux naturels et des biotopes urbains, articulée en trois volets, le premier consacré aux sites Natura 2000 (V.1.), le deuxième aux réserves naturelles et forestières (V.2.) et le troisième aux mesures en faveur des biotopes urbains et des petits éléments du maillage écologique (V.3.).

V.1. La refonte du régime Natura 2000

L'ordonnance donne une assise législative aux dispositions transposant la directive Habitats, tout en en améliorant la rédaction et l'effectivité. Elle établit une nouvelle procédure d'identification et de désignation des sites (V.1.1.), habilite le gouvernement à fixer des objectifs de conservation par site (V.1.2) et établit un régime de protection et un régime de gestion détaillés, particulièrement en ce qui concerne l'évaluation appropriée des incidences (V.I.3 et V.I.4).

V.1.1. Procédure d'identification et de désignation des sites Natura 2000

Comme en Région wallonne, le législateur bruxellois a choisi de soumettre les ZSC et les ZPS à un statut unique, celui de «site Natura 2000»[1]. Chaque site est subdivisé, dans l'arrêté de désignation, en sous-unités de gestion cohérentes et d'un seul tenant, appelées «stations Natura 2000». Plus élaborée qu'en droit wallon, la procédure de classement se déroule en deux phases distinctes établies par les articles 40 à 44.

V.1.1.1. Identification et proposition à la Commission

La première étape consiste pour le gouvernement à 'identifier' par un arrêté, comportant une série de mentions (dont les objectifs de conservation «envisagés» sur le site), les sites susceptibles d'être désignés comme sites Natura 2000[2]. Contrairement à la désignation des réserves naturelles, le gouvernement dispose d'une marge d'appréciation restreinte vu que l'identification doit se faire uniquement sur la base

1. Art. 40, § 1er et art. 3, 27°, de l'ordonnance.
2. Art. 40, § 1er, de l'ordonnance.

des critères scientifiques prévus par le droit européen[3], repris à l'annexe V de l'ordonnance. Un site ne pourrait donc pas être désigné uniquement pour la conservation des espèces et habitats d'intérêt régional, même si, on le verra, ceux-ci doivent faire l'objet d'objectifs de conservation spécifiques s'ils sont présents sur le site.

Nous n'examinerons pas plus en avant cette phase de la procédure. Selon l'article 96 de l'ordonnance, les sites proposés à la Commission européenne en application de l'arrêté du 26 octobre 2000[4] sont considérés comme identifiés et proposés à la Commission européenne en application de l'ordonnance. Il ressort de cette disposition que la procédure d'identification n'aura lieu en pratique que pour l'ajout éventuel, à l'avenir, de nouvelles parcelles aux sites déjà repris comme SIC. Par ailleurs, le gouvernement ayant estimé qu'aucun site, à Bruxelles, ne correspond aux critères de classement de la directive Oiseaux, il n'y a actuellement pas de site Natura 2000 retenu pour les oiseaux sur le territoire de la Région bruxelloise[5].

V.1.1.2. Désignation

La deuxième étape vise à désigner par arrêté du gouvernement, conformément à la procédure décrite à l'article 44, les sites retenus comme SIC par la Commission européenne ainsi que, le cas échéant, les sites identifiés en vertu de la directive Oiseaux. L'Institut est chargé d'élaborer un projet d'arrêté de désignation qu'il transmet au gouvernement, à qui il revient d'adopter l'arrêté final après avoir sollicité l'avis du Conseil supérieur bruxellois de la Conservation de la Nature (ci-après le Conseil supérieur), du Conseil de l'Environnement et du collège des bourgmestre et échevins des communes concernées et après avoir soumis le projet d'arrêté à enquête publique[6].

L'arrêté de désignation comporte, outre des données factuelles sur le site (nom, localisation, superficie, communes concernées, état de conservation, *etc.*), la liste des habitats naturels et espèces pour lesquels le site a été désigné, les objectifs de conservation du site (le cas échéant détaillés par station) et les indicateurs permettant d'en évaluer la réalisation, les interdictions particulières applicables dans ou en dehors du site, «*les obligations mises à charge des propriétaires concernés*», et enfin les mesures de gestion proposées pour atteindre les objectifs de conservation[7].

L'arrêté de désignation présente une valeur hybride sur le plan juridique dans la mesure où certaines de ses dispositions ont valeur réglementaire alors que d'autres n'ont qu'une valeur individuelle, voire purement de renseignement. Ainsi, la localisation géographique du site, les objectifs de conservation, les interdictions et mesures préventives ainsi que les obligations mises à charge des propriétaires concernés reçoivent une valeur réglementaire[8], et sont par conséquent obligatoires *erga omnes*, y compris à l'égard de toute autorité statuant sur une demande d'autorisation individuelle[9]. L'octroi de la valeur réglementaire présente l'avantage d'éviter de subordonner l'arrêté de désignation (dans ses prescriptions réglementaires) au respect du PRAS – auquel il se cumule (*infra*). Elle soulève aussi la question de savoir si la section de législation du Conseil d'État doit être consultée sur l'avant-projet d'arrêté de désignation. Contrairement à ce qu'il avait affirmé en droit wallon (qui prévoit un système légèrement différent), dans son avis sur le projet d'ordonnance, le Conseil d'État a répondu par l'affirmative, considérant qu'«*il découle de l'attribution d'une portée réglementaire aux objectifs de conservation que le projet d'arrêté de désignation qui contient ses objectifs, doit être soumis pour avis à la section de législation du Conseil d'État […]*»[10].

V.1.2. Objectifs de conservation du site

Bien qu'elle ne soit pas explicitement prévue en droit européen, la fixation des objectifs de conservation du site est un élément clé du régime de conservation des sites Natura 2000. Ils sont définis par l'ordonnance comme «*les objectifs écologiques concrets à atteindre sur le site, d'un point de vue quantitatif et qualitatif, pour chaque type d'habitat naturel et pour chaque espèce pour lesquels le site a été désigné*». Ils doivent viser notamment à «assurer» le maintien ou le rétablissement dans un état de conservation favorable des espèces et habitats d'intérêt communautaire pour lesquels le site est désigné[11]. Ils sont fixés par site et éventuellement détaillés par station dans l'arrêté de désignation[12]. Leur valeur réglementaire impose aux autorités de ne pas prendre de décisions individuelles

3. Voir Ch.-H. BORN, «La marge d'appréciation des États membres lors de la procédure de désignation des zones spéciales de conservation», obs. sous C.J.C.E, 7 novembre 2000, *Amén.*, 2001/1, pp. 57 à 64; N. de SADELEER et Ch.-H. BORN, *Droit international et communautaire de la biodiversité,* Paris, Dalloz, 2004, pp. 496 et 504.
4. A. Gouv. Rég. Brux.-Cap. du 26 octobre 2000 relatif à la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (*M.B.*, 28 novembre 2000). Ces sites, dont la liste est publiée au *M.B.* du 27 mars 2003, sont au nombre de trois et recouvrent environ 14 % du territoire de la Région bruxelloise. Le premier site englobe de vastes étendues de la Forêt de Soignes avec lisières, les domaines boisés avoisinants et la vallée de la Woluwe. Un deuxième groupe associe la réserve du Kinsendael-Kriekenput, le bois de Verrewinkel, les sites ouverts du Kauwberg et Engeland au Sud de la région. Un dernier comprend les zones boisées et marécageuses de la vallée du Molenbeek, dont les bois de Dieleghem, du Poelbos et du Laerbeek, et les marais de Jette de Ganshoren.
5. *Doc. parl. Rég. Brux.-Cap.*, sess. 2010-2011, n° A-225/1, p. 90.
6. L'imposition d'une enquête publique à ce stade-ci de la procédure suit l'avis que le Conseil d'État avait émis lors de l'adoption du décret wallon du 31 mai 2007. Voir *Doc. parl. w.*, sess. 2006-2007, n° 595/1, p. 36. Voir en ce sens E. ORBAN de XIVRY, «Nouvelles règles relatives à la désignation et à la protection des sites Natura 2000», in *Actualités du droit rural – Vers une gestion plus durable des espaces ruraux?*, sous la dir. Ch.-H. Born et F. Haumont (dir.), Bruxelles, Larcier, 2013, p. 15.
7. Art. 44, § 2, al. 1er.
8. Art. 44, § 2, al. 2.
9. Ch.-H. BORN, «Natura 2000 (Région wallonne)», *Guide de droit immobilier*, Kluwer, 2005, n° 2.17.
10. Avis du Conseil d'État, *Doc. parl. Rég. Brux.-Cap.*, sess. 2010-2011, n° A-225/1, p. 226.
11. Art. 40, § 2.
12. Art. 44, § 2, 9°.

incompatibles, sauf dérogation prévue par l'ordonnance. L'échelle à laquelle ils sont évalués – à savoir le site ou la station – permet cependant une certaine souplesse dans l'appréciation de la compatibilité du projet envisagé. Concrètement, ceux-ci vont guider principalement l'évaluation appropriée des incidences (*infra*) ainsi que le choix des moyens de gestion à mettre en œuvre. L'octroi d'une valeur réglementaire à ces objectifs a été critiqué, en droit wallon, par B. Jadot, pour qui les objectifs du régime de gestion active des sites Natura 2000 ne se prêtent pas à recevoir une telle valeur[13]. A notre estime, la définition comme la fonction des objectifs de conservation – qui servent de référence notamment pour la délivrance des permis – leur confèrent la nature de véritables normes de qualité du milieu se prêtant à recevoir une valeur réglementaire.

La marge de manœuvre du gouvernement dans la fixation des objectifs de conservation des sites Natura 2000 est relativement restreinte. Ceux-ci doivent refléter, logiquement, les intérêts qui ont justifié la sélection du site[14]. Ils doivent assurer «*au minimum*» le maintien de l'état de conservation, à l'échelle du site, des habitats naturels et espèces pour lesquels le site a été désigné, tel qu'évalué au moment de son identification, c'est-à-dire maintenir l'existant. Ils doivent également – ce n'est pas une faculté – viser «l'amélioration» de cet état de conservation sur le site «*si cela s'avère nécessaire pour atteindre l'état de conservation favorable à l'échelle de la région biogéographique concernée (pour sa partie située en Région bruxelloise)*»[15]. De façon novatrice, l'arrêté de désignation doit également fixer des objectifs de conservation visant à assurer, à l'échelle du site, le maintien et/ou le rétablissement des habitats naturels et espèces d'intérêt régional inventoriés dans le site. Il peut même le faire – sans obligation – pour d'autres habitats ou espèces indigènes[16]. Le statut de site Natura 2000 peut donc servir à préserver d'autres espèces et habitats que ceux qui sont visés par les directives Oiseaux et Habitats, même si en soi, les sites sont identifiés et désignés uniquement sur la base des critères de sélection prévus par ces textes (*supra*). Le droit européen ne s'y oppose nullement[17]. Cette option permet de répondre aux objectifs du législateur de préserver la biodiversité régionale dans la mesure où, à Bruxelles, la nature, qu'elle soit d'intérêt européen ou d'intérêt régional, ne peut s'exprimer que sur quelques sites. Dans la mesure où les exigences écologiques des espèces et habitats sont parfois contradictoires, la priorité est toutefois donnée aux objectifs de conservation européens[18].

V.1.3. Régime de protection

V.1.3. 1. Régime préventif général

L'ordonnance structure le régime préventif en deux volets. Elle prévoit tout d'abord que, «*dans un site Natura 2000*», il est interdit, sauf dérogation visée à l'article 64, de détériorer les habitats naturels et les habitats d'espèces ainsi que de perturber les populations des espèces couvertes par les objectifs de conservation du site Natura 2000, y compris, le cas échéant, les espèces et habitats d'intérêt régional ou autres présents dans le site[19]. Cette interdiction édicte une règle de fond applicable à toutes les activités, même non soumises à permis, susceptibles d'avoir un impact sur un site Natura 2000, fussent-elles, selon nous, exercées à l'extérieur de celui-ci[20]. Se pose la question très délicate de l'impact de l'application immédiate d'une telle interdiction sur les activités déjà autorisées mais qui ont un impact sur les sites Natura 2000, au regard des droits acquis par les titulaires de ces permis[21]. En outre, comme en droit wallon, le législateur n'a pas jugé nécessaire de prévoir, à l'article 85, la possibilité d'y déroger en dehors des cas soumis à évaluation appropriée, alors que nombre d'activités non soumises à permis pourraient tomber sous le coup de cette interdiction. Il reviendra dans ce cas au gouvernement de soumettre lesdites activités à autorisation spécifique pour leur permettre de bénéficier du régime dérogatoire.

Ensuite, le gouvernement doit arrêter les interdictions générales ainsi que toute autre mesure préventive en faveur des sites Natura 2000 ou de certains de ceux-ci, «*applicables aux projets*» qui ne sont pas soumis à permis, sauf dispense pour les travaux de gestion ou dérogation accordée en vertu de l'article 64 ou 85. Ces mesures peuvent inclure l'adoption de «*normes de qualité écologique*»[22]. On a vu enfin que le gouverne-

13. B. JADOT, «Mise en place du zonage écologique et coexistence de législations distinctes», in *Le zonage écologique*, Bruxelles, Bruylant, 2002, p. 215; B. JADOT, «Natura 2000 et le droit de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire», in Ch.-H. BORN et F. HAUMONT (dir.), *Actualités du droit rural – Vers une gestion plus durable des espaces ruraux?*, Bruxelles, Larcier, 2013, p. 89.
14. Ainsi que l'a reconnu la Cour de justice (C.J.C.E. (Gr. ch.), 7 septembre 2004, «mer de Wadden», C-127/02, *Rec. C.J.C.E.*, p. I-07405, pt. 54).
15. *Doc. parl. Rég. Brux.-Cap.*, sess. 2010-2011, n° A-225/1, p. 45.
16. Art. 40, §§ 3 et 4.
17. Art. 193 TFUE.
18. Art. 22 et 40, § 3, de l'ordonnance.
19. Art. 47 de l'ordonnance.
20. La généralité des termes utilisés ne nous paraît pas contraire au principe de légalité des incriminations, dans la mesure où ils peuvent être interprétés avec précision à la lumière des objectifs de conservation du site. Le caractère général de l'interdiction équivalente prévue par l'article 28, § 1er, de la loi sur la conservation de la nature en Région wallonne avait été critiqué par le Conseil d'État, pour qui le texte en projet (très proche du texte actuel) était «*formulé en termes qui ne sont pas suffisamment précis et prévisibles pour pouvoir être opposés directement à quiconque et donner lieu à des incriminations pénales*», alors qu'en vertu du principe de légalité des incriminations, «*il incombe au législateur de définir les faits qu'il érige en infraction en des termes suffisamment précis et prévisibles pour permettre aux justiciables de savoir quels actes ou omissions engagent leur responsabilité pénale*» (Avis du Conseil d'État*, Doc. parl. w.*, sess. 2000-2001, n° 250/1, p. 115). Voir Ch.-H. BORN, «Natura 2000 (Région wallonne)», *op. cit.*, note 122.
21. Nous renvoyons à l'étude fouillée de B. GORS et L. VANSNICK, «Régime de conservation des sites Natura 2000 et activités en cours: le délicat équilibre entre protection de la nature et droits acquis», *A.P.T.*, 2014/3, *à paraître*.
22. Art. 47, § 2. Si l'on comprend l'intention du législateur d'éviter, sur le plan procédural, qu'un même projet soit soumis à plusieurs permis, on comprend moins que

ment peut compléter ce dispositif par des interdictions et mesures préventives particulières applicables dans ou en dehors du site Natura 2000 dans l'arrêté de désignation[23]. Aucun arrêté général ou de désignation n'a été adopté au moment où ont été écrites ces lignes, limitant ainsi le régime de protection provisoire à l'interdiction générale visée à l'article 47 et au régime d'évaluation appropriée.

Les interdictions générales et particulières prises par le gouvernement peuvent être levées par une dérogation en vertu de l'article 85 de l'ordonnance, s'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante et si la mesure ne risque pas de porter atteinte à l'intégrité du site concerné. Lors de l'instruction de la demande de dérogation, l'Institut peut prescrire que la demande intègre une évaluation appropriée[24]. En cas de risque d'atteinte à l'intégrité du site, cependant, l'article 85 prévoit que l'autorité est tenue de refuser: elle semble donc ne pas pouvoir autoriser le projet même s'il répond aux conditions de dérogation prévue par l'article 6.4 de la directive Habitats, ce qui ne se justifie pas. Le législateur devra corriger cette disposition, à peine de rendre absolues les éventuelles interdictions prévues par arrêté.

V.1.3.2. Évaluation appropriée des incidences

Là où l'arrêté du 26 octobre 2000 se contentait de transposer littéralement l'article 6, §§ 3 et 4, de la directive Habitats, le privant de son effectivité, l'ordonnance règle en détail le régime de l'évaluation appropriée des incidences 'Natura 2000', en l'intégrant avec soin dans le tissu législatif des polices administratives existantes. L'article 57 réaffirme le principe selon lequel tout plan ou projet soumis à permis, autorisation ou approbation, non directement lié ou nécessaire à la gestion écologique d'un site Natura 2000, mais susceptible de l'affecter de manière significative, individuellement ou en conjugaison avec d'autres plans ou projets, fait l'objet d'une évaluation appropriée de ses incidences sur le site eu égard aux objectifs de conservation de ce site Natura 2000. Ensuite, l'ordonnance décline la procédure à suivre en fonction de la législation organique réglementant le plan ou projet en question et de l'imposition ou non d'une évaluation des incidences environnementales[25]. Diverses modifications ont été apportées à l'ordonnance du 25 juin 1997 relative au permis d'environnement et au CoBAT afin d'articuler correctement ces règles avec les procédures de délivrance des permis visées par ces textes. Sans entrer dans le détail de ce régime complexe, l'on peut d'ores et déjà faire les constats suivants.

Le *champ d'application* de l'évaluation appropriée est étendu, mais pourrait ne pas couvrir tous les plans et projets visés par la directive Habitats. En effet, seuls les plans[26] et projets soumis à permis, autorisation ou approbation[27] sont visés par la disposition, à l'exclusion des actes et travaux soumis à déclaration préalable en vertu de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative au permis d'environnement. Comme l'a confirmé la Cour de justice à deux reprises, en principe, un État membre, en application de l'article 6, § 3, de la directive Habitats, «*ne peut faire échapper, de façon systématique et générale, certaines catégories de plans ou de projets à l'obligation d'évaluation de leurs incidences sur les sites Natura 2000, en fonction du domaine d'activité ou par l'instauration d'un régime déclaratif*»[28], ce qui est le cas actuellement en droit bruxellois. L'habilitation donnée au gouvernement de prendre des mesures générales de protection – qui, comme exposé ci-dessus, pourraient déclencher une évaluation appropriée dans le cadre d'une demande de dérogation[29]- ne semble pas suffisante, au regard de la jurisprudence précitée, pour compenser cette lacune[30]. Le régime wallon de notification 'Natura 2000' systématique mis en place depuis 2012 pour exécuter l'arrêt *Commission c. Belgique*[31] paraît plus approprié, en dépit des difficultés que pose sa mise en œuvre concrète.

L'ordonnance innove par ailleurs en définissant ce qu'il faut entendre par '*risque d'effet significatif*', en reproduisant les enseignements de la jurisprudence 'Mer de Wadden' de la Cour de justice[32]. Une présomption de risque d'effet significatif s'applique aux plans soumis à évaluation des incidences dont le périmètre couvre en tout ou partie celui d'un site Natura 2000, ainsi qu'aux projets soumis à étude ou à rapport d'incidences qui sont situés dans ou à moins de 60 mètres

les projets déjà soumis à autorisation puissent être soustraits à des règles de fond spécifiques, comme les normes de qualité, dont on ne voit pas l'intérêt si elles n'ont pas vocation à encadrer la délivrance de tous les permis. Il s'agit sans doute d'un défaut de rédaction. Ceci nous paraît confirmé par le fait que l'article 24 autorise, de façon autonome par rapport à l'article 47, le gouvernement à fixer des normes de qualité écologique (eau, air, sols, végétation, lumière…) en faveur des aires protégées, sans exclure de leur champ d'application les projets soumis à permis.

23. Art. 44, § 2, 12°, de l'ordonnance.
24. Art. 85, § 2, al. 4, de l'ordonnance. La dérogation correspond *a priori* à une autorisation visée à l'article 62.
25. Art. 58 à 62 de l'ordonnance.
26. La notion de plan n'est pas définie: elle devrait donc inclure les plans et programmes à valeur indicative, la directive Habitats n'excluant pas ce type de plan de son champ d'application.
27. Pour un projet à risque, les demandes de certificat d'urbanisme et d'environnement sont soumises à l'évaluation appropriée au même titre que les demandes de permis (art. 59, § 1er à 61, § 1er).
28. C.J.U.E. (1ère ch.), 26 mai 2011, Commission c. Belgique, C-538/09, *Rec. C.J.U.E.*, p. I-04687, pt. 45. Voir aussi C.J.U.E. (2e ch.), 4 mars 2010, Commission c. France, C-241/08, *Rec. C.J.U.E.*, p. I-01697, pt. 62.
29. Art. 48 et 85 de l'ordonnance
30. C.J.U.E. (1ère ch.), 26 mai 2011, Commission c. Belgique, C-538/09, *Rec. C.J.U.E.*, p. I-04687, pts. 61-62.
31. Voir l'A. Gouv. w. du 29 octobre 2012 modifiant l'A. Gouv. w. du 4 juillet 2002 relatif à la procédure et à diverses mesures d'exécution du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, l'A. Gouv. w. du 23 octobre 2008 fixant certaines modalités du régime préventif applicable aux sites Natura 2000 et l'A. Gouv. w. 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.*, 12 novembre 2012).
32. *Doc. parl. Rég. Brux.-Cap.*, sess. 2010-2011, n° A-225/1, p. 55.

des sites Natura 2000[33]. L'évaluation appropriée est donc requise d'office pour ces plans et projets, la présomption ne semblant pas réfragable. Selon le législateur, «*une telle présomption permet d'éviter trop de divergence entre les décisions statuant sur la nécessité d'une évaluation appropriée prises par les différentes autorités, et à simplifier la procédure*»[34]. L'autorité compétente (différente selon le type de projet concerné) détermine si cette présomption est remplie ou, à défaut, s'il y a un risque d'effet significatif au regard des critères fixés en annexe VII[35].

En ce qui concerne la *procédure*, l'ordonnance exige que l'évaluation appropriée soit intégrée dans le document d'évaluation des incidences requis le cas échéant. A défaut, une évaluation appropriée *sui generis* est jointe au dossier de demande et une enquête publique est organisée[36]. Nous renvoyons à l'ordonnance pour le détail des différentes procédures.

Quant à son *contenu*, l'évaluation appropriée doit respecter le contenu obligatoire, très détaillé, fixé en annexe VIII, le cas échéant complété ou précisé par le gouvernement[37]. Contrairement à ce qu'a indiqué la Cour de justice[38], l'évaluation doit étudier, en cas de risque d'atteinte à l'intégrité du site, les conditions d'octroi d'une dérogation et proposer des mesures compensatoires. Elle doit s'effectuer eu égard aux objectifs de conservation du site concerné. Si ces objectifs ne sont pas définis, comme c'est le cas actuellement, l'auteur de l'évaluation n'a d'autre choix que de se référer au formulaire standard de données propre au site, qui synthétise les données qui ont justifié sa sélection[39]. Pour les espèces et habitats d'intérêt régional – qui bénéficient, via les objectifs de conservation les concernant, de l'évaluation appropriée -, les meilleures connaissances scientifiques disponibles devraient être prises en compte.

La *qualité de l'évaluation appropriée* est garantie par, d'une part, l'exigence d'un agrément dans le chef de son auteur, appelé l'«expert Natura 2000»[40], et, d'autre part, par la possibilité qu'a le gouvernement d'imposer la consultation de l'Institut sur les plans et projets soumis à évaluation appropriée[41]. L'Institut reçoit par ailleurs systématiquement notification de l'évaluation appropriée si elle est produite[42]. Ces garanties sont d'une grande importance compte tenu des enjeux immobiliers qui sous-tendent ce mécanisme.

En ce qui concerne la *portée de l'évaluation*, l'article 64, § 1er, fixe les critères de fond qui doivent présider la décision sur le plan ou le projet, en précisant le libellé de l'article 6, § 3, de la directive Habitats à la lumière, à nouveau, des enseignements de la jurisprudence de la Cour de justice antérieure à 2012. L'autorité compétente ne peut marquer son accord sur le plan ou le projet «*qu'après s'être assurée, sur la base notamment de l'évaluation appropriée des incidences du plan ou du projet sur le site Natura 2000, qu'il ne portera pas atteinte à l'intégrité du site concerné, individuellement ou en conjugaison avec d'autres plans ou projets. Il en est ainsi lorsqu'il ne subsiste aucun doute raisonnable d'un point de vue scientifique quant à l'absence de tels effets*». Le texte présume que constitue une atteinte à l'intégrité du site «*toute incidence d'un plan ou d'un projet visé à l'alinéa précédent qui compromet la réalisation d'un ou plusieurs objectifs de conservation du site définis en application de l'article 44, § 2, 9°*»[43]. Cette présomption ne semble pas réfragable, mais suppose une appréciation au cas par cas et une motivation par l'autorité compétente. Celle-ci peut, dans la décision, imposer des mesures d'atténuation à même d'éviter le risque d'atteinte, étant entendu que des mesures de compensation ne peuvent pas être assimilées à des mesures d'atténuation[44], comme vient de le rappeler la Cour de justice dans son arrêt *Briels*[45]. Cette précision est importante dans la mesure où les promoteurs d'un projet portant atteinte à un site pourraient tenter de contourner le régime dérogatoire en intégrant directement dans leur projet des mesures «d'atténuation» qui sont

33. Art. 57, § 1er, al. 2 et 3. Une exception est prévue à l'égard des plans de gestion des réserves et des sites Natura 2000 ainsi que des projets assurant leur mise en œuvre. «*La distance de 60 mètres prévue pour les projets (non pour les plans) est fixée notamment pour correspondre à la zone de servitudes au pourtour des bois et forêts du PRAS, qui sert souvent de zone tampon*» (*Doc. parl. Rég. Brux.-Cap.*, sess. 2010-2011, n° A-225/1, p. 56).
34. *Doc. parl. Rég. Brux.-Cap.*, sess. 2010-2011, n° A-225/1, p. 55.
35. On peut regretter que les articles 60 et 61 ne semblent pas prévoir le cas de figure où le demandeur aurait joint d'initiative à sa demande une évaluation appropriée des incidences complète: l'autorité compétente n'a le choix qu'entre déclarer le dossier incomplet ou au contraire confirmer l'absence de risque d'effet significatif.
36. Art. 59 à 62.
37. Art. 57, § 2, al. 2.
38. C.J.C.E. (2e ch.), 14 avril 2005, Commission c. Pays-Bas, C-441/03, *Rec. C.J.C.E.*, p. I-03043, pt. 28.
39. En ce sens, COMMISSION EUROPEENNE, *Gérer les sites Natura 2000 – Les dispositions de l'article 6 de la directive «Habitats» 92/43/CEE*, Luxembourg, OPOCE, 2000, p. 39. Voir aussi *Doc. parl. Rég. Brux.-Cap.*, sess. 2010-2011, n° A-225/1, p. 44.
40. L'agrément peut être un agrément spécifique (encore à définir) ou l'agrément des auteurs d'étude d'incidences (art. 3, 33°).
41. Art. 57, §§ 3 et 4.
42. Art. 63, § 1er.
43. Le récent arrêt *Sweetman* de la Cour de justice, postérieur à la publication de l'ordonnance (qui se réfère à l'arrêt 'mer de Wadden'), a apporté des précisions sur ce concept: «*(…) le fait de ne pas porter atteinte à l'intégrité d'un site en tant qu'habitat naturel (…) suppose de le préserver dans un état de conservation favorable, ce qui implique (…) le maintien durable des caractéristiques constitutives du site concerné, liées à la présence d'un type d'habitat naturel dont l'objectif de préservation a justifié la désignation de ce site (…). L'autorisation d'un plan ou d'un projet, au sens de l'article 6, paragraphe 3, de la directive Habitats, ne peut, dès lors, être octroyée qu'à la condition que les autorités compétentes, une fois identifiés tous les aspects dudit plan ou projet pouvant, par eux-mêmes ou en combinaison avec d'autres plans ou projets, affecter les objectifs de conservation du site concerné, et compte tenu des meilleures connaissances scientifiques en la matière, aient acquis la certitude qu'il est dépourvu d'effets préjudiciables durables à l'intégrité de ce site. Il en est ainsi lorsqu'il ne subsiste aucun doute raisonnable d'un point de vue scientifique quant à l'absence de tels effets*» (C.J.U.E. (3ème ch.), 11 avril 2013, Peter Sweetman et crts c. An Bord Pleanála, C-258/11, pts. 39 et s.). Le texte de l'ordonnance, qui reste d'actualité selon nous dans la mesure où l'arrêt *Sweetman* fait indirectement référence aux objectifs de conservation, doit être interprété à la lumière de ces considérants. Ainsi, il importe de prendre en considération le caractère «durable» des impacts identifiés pour considérer s'il existe un risque d'atteinte à l'intégrité du site.
44. Art. 64, § 1er, dernier al.
45. C.J.U.E., 15 mai 2014, T. C. Briels e.a. c. Minister van Infrastructuur en Milieu, C-521/12.

en fait des mesures de compensation[46].

Dans ce cas, l'autorité ne peut approuver le plan ou projet que moyennant l'octroi préalable, selon une procédure spécifique, d'une *dérogation* par le gouvernement, sur avis de l'Institut, du Conseil supérieur et du Conseil de l'environnement[47]. C'est l'auteur du plan ou le demandeur du permis qui doit en faire lui-même la demande via l'autorité compétente (en joignant à son dossier une série d'informations concernant le respect des conditions de fond de la dérogation). Les délais impartis à l'autorité compétente sont suspendus dans l'attente de la décision du gouvernement. Ce dernier ne se voit fixer aucun délai pour statuer. Lorsque la décision est prise et notifiée, un nouveau délai complet est accordé à l'autorité compétente pour statuer définitivement[48]. Si la compétence reconnue au gouvernement pour statuer sur la dérogation garantit une appréciation moins hétérogène des conditions d'octroi de celle-ci, on peut regretter l'extrême complexité de la procédure dérogatoire et l'absence de délai de rigueur, qui retarderont fortement la procédure d'approbation des plans et projets concernés, surtout lorsque le risque d'atteinte à l'intégrité du site est déjà connu au moment de l'introduction de la demande initiale. Dans ce dernier cas, on ne voit pas pourquoi une nouvelle demande de dérogation devrait être introduite, d'autant que l'évaluation appropriée doit contenir les informations requises (annexe VIII, points 3 à 5). On peut craindre que tout sera fait pour éviter le recours à cette procédure et que la pression sera forte sur les auteurs d'évaluation pour qu'ils ne concluent pas trop vite à un risque 'd'atteinte à l'intégrité du site'.

Sur le fond, la dérogation ne peut être accordée qu'aux trois conditions cumulatives prévues par le droit européen, à savoir l'absence de solution alternative, l'existence de raisons impératives d'intérêt public majeur et l'imposition de *mesures compensatoires* permettant de garantir que la cohérence globale du réseau Natura 2000 est protégée et renforcée. Sur ce dernier point, le législateur bruxellois innove encore, en ce qu'il prévoit, pour la première fois dans une législation régionale, les critères de détermination et les modalités de mise en œuvre des mesures compensatoires, de manière à garantir leur effectivité, en s'inspirant du commentaire de la Commission européenne sur l'article 6, § 4, de la directive Habitats[49]. Ainsi, pour assurer la cohérence du réseau, lesdites mesures doivent rétablir, «*dans des proportions comparables d'un point de vue quantitatif et qualitatif, les habitats et espèces ayant subi des effets négatifs significatifs*»; elles doivent «*[assurer] le maintien ou le rétablissement des fonctions écologiques comparables à celles qui ont justifié la sélection du site Natura 2000 concerné*» et elles doivent être «*localisées le plus près possible du site concerné sur le territoire régional*»[50]. Par ailleurs, l'article 64, § 4, alinéa 3, habilite le gouvernement à prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir l'effectivité des mesures compensatoires, y compris l'obligation pour le demandeur d'assurer un suivi, la suspension du plan ou permis jusqu'à ce que les mesures soient effectives, la désignation des zones de compensation comme site Natura 2000 et l'expropriation pour cause d'utilité publique des terres qui s'avèrent écologiquement appropriées pour mettre en œuvre les mesures de compensation requises.

V.1.3.3. L'application dans le temps du régime de protection

Le régime de protection est applicable dès la publication de l'arrêté *d'identification* des (futurs) sites Natura 2000[51], conférant ainsi une protection provisoire aux sites proposés mais non encore désignés comme sites Natura 2000, comme l'exige la Cour de justice[52]. En vertu du régime transitoire prévu par l'article 96, le régime s'applique donc, depuis le 26 mars 2012, aux trois sites proposés en 2002 et retenus comme SIC par la Commission européenne en 2004.

Des problèmes importants de sécurité juridique et de respect des droits acquis pourraient naître de l'absence de disposition transitoire excluant l'application, d'une part, des règles générales de protection aux activités déjà autorisées et en cours d'exploitation[53], ainsi que, d'autre part, des règles sur l'évaluation appropriée des incidences et la dérogation aux plans et projets en cours d'élaboration ou d'autorisation. *A priori*, à défaut de droit transitoire, ces dernières devraient s'appliquer aux procédures en cours, ce qui

46. Sur la distinction entre les deux types de mesures, voir Ch.-H. BORN, V. DUPONT et Ch. PONCELET, «La compensation écologique des dommages causés à la biodiversité», *Amén.*, numéro spécial 2012, p. 13; H. SCHOUKENS, «Milderen en compenseren: géén synoniem», *T.O.O.*, mai 2012, n° 1, pp. 32 et s., note sous C.E. (réf.), 29 novembre 2011, v.z.w. Natuurpunt Limburg, n° 216.548; K. MERTENS, «Vals spel was niet mogelijk, want de Raad van State faalde niet. Natura 2000: compenserende maatregelen zijn geen milderende maatregelen», *M.E.R.*, 2013, pp. 206-210; Ch.-H. BORN, «Eoliennes, avifaune et intérêt à agir des associations: vers une plus grande effectivité des dispositions de protection des espèces en aménagement du territoire?», *A.P.T.*, 2013/2, pp. 295-296.
47. Art. 64, § 2.
48. Art. 64, § 3. Si l'autorité compétente est le gouvernement, il statue sur le plan ou le projet en même temps qu'il statue sur la demande de dérogation.
49. *Doc. parl. Rég. Brux.-Cap.*, sess. 2010-2011, n° A-225/1, p. 62.
50. Cette dernière condition pourrait rendre très difficile l'octroi de dérogations si aucune parcelle située en Région bruxelloise ne se prête, écologiquement, à la restauration d'un milieu équivalent au milieu détérioré.
51. Art. 42, al. 3, de l'ordonnance.
52. On sait que, selon l'article 4.5 de la directive Habitats, les sites retenus comme SIC par la Commission doivent bénéficier de la protection visée à l'article 6.2 à 6.4. Pour les sites proposés mais non encore retenus comme SIC, la Cour a jugé que «*les États membres sont, en vertu de la directive, tenus de prendre des mesures de protection aptes, au regard de l'objectif de conservation visé par la directive, à sauvegarder l'intérêt écologique pertinent que ces sites revêtent au niveau national*» (C.J.C.E. (2e ch.), 13 janvier 2005, Società italiana Dragaggi SpA e.a, C-117/03, *Rec. C.J.C.E*, p. I-00167, pt. 30); elle précise qu'«*un tel site* (…) *ne devrait pas, en vertu de l'article 4, paragraphe 1, de la directive habitats, être soumis à des interventions risquant de compromettre sérieusement ses caractéristiques écologiques*» (C.J.C.E. (2e ch.), 14 septembre 2006, Bund Naturschutz in Bayern e.a., C-244/05, *Rec. C.J.C.E.*, p. I-8445, pts. 44 ainsi que 47).
53. Voir B. GORS et L. VANSNICK, «Régime de conservation des sites Natura 2000 et activités en cours: le délicat équilibre entre protection de la nature et droits acquis», *A.P.T.*, 2014/3, *à paraître*.

risque de perturber considérablement le processus décisionnel et de fragiliser la légalité des décisions prises sans en tenir compte. Pour rappel cependant, le Conseil d'État a jugé dès 2001 que l'article 6, §§ 2 à 4, est directement applicable aux sites proposés mais non encore désignés comme sites Natura 2000[54]. L'arrêté du 26 octobre 2000 soumettait par ailleurs déjà à évaluation appropriée les plans et projets à risque. Le risque pourrait donc être limité si les autorités ont tenu compte de ces exigences.

V.1.4. Régime de gestion

Le régime de gestion des sites Natura 2000 est prévu par les articles 49 à 56 de l'ordonnance. Il se base sur l'adoption d'un plan de gestion par station Natura 2000, qui devrait permettre de planifier les travaux de gestion nécessaires pour atteindre les objectifs de conservation de la station et du site Natura 2000 auquel elle se rattache[55]. Le projet de plan de gestion est élaboré par l'Institut et doit être soumis à une concertation avec les propriétaires et occupants concernés afin de recueillir leurs remarques et de déterminer les moyens juridiques les plus appropriés pour atteindre les objectifs de conservation. Suite à cette concertation, l'Institut transmet le projet au gouvernement pour enquête publique et consultation de différentes instances, dont l'administration de l'urbanisme (AATL). La procédure, assez lourde, est globalement la même que celle prévue pour l'adoption des arrêtés de désignation. La valeur juridique du plan de gestion ne semble pas purement indicative: certaines de ses prescriptions devraient se voir conférer une valeur individuelle[56], soumettant ainsi, sur ces points, ce document au contrôle du Conseil d'État.

Différents moyens de gestion sont envisageables pour mettre en œuvre le plan de gestion. Ceux-ci sont initialement proposés pour chaque station Natura 2000 dans l'arrêté de désignation[57], mais ne sont officiellement déterminés que lors de l'adoption du plan de gestion par le gouvernement, suite à la concertation précitée[58]. Parmi les moyens de gestion pouvant être envisagés, l'ordonnance cite dans l'ordre: l'élaboration d'un «contrat de gestion» avec les propriétaires et occupants concernés, l'adaptation des mesures de gestion des stations dont la Région assure directement ou indirectement la gestion, l'octroi à tout ou partie des stations du statut de réserve naturelle ou de réserve forestière, l'adoption par le gouvernement de mesures particulières de gestion et l'expropriation du site, l'acquisition par achat ou échange en vue de la gestion pas l'Institut[59]. Tout comme en droit wallon, cette liste a un caractère non exhaustif et n'a qu'une portée indicative[60]. Nous n'examinerons pas ici plus avant le régime de gestion, la grande majorité des stations Natura 2000 étant déjà gérée par l'Institut.

V.2. La fusion et le renforcement des statuts de réserves naturelles et forestières

Sur la base des législations de 1973 et de 1995, le gouvernement a érigé plusieurs sites en réserve naturelle ou forestière. Il existe à l'heure actuelle treize réserves naturelles, dont douze réserves régionales et une réserve agréée[61], ainsi que deux réserves forestières[62].

L'ordonnance maintient, sur le papier, les statuts de réserve naturelle et de réserve forestière[63]. Cependant, les régimes de désignation, de protection et de gestion attachés à ces deux statuts ont été entièrement uniformisés en s'alignant sur les règles applicables aux réserves naturelles, le statut de réserve forestière perdant ainsi presque toute spécificité[64]. Selon le commentaire des articles, «*la différence entre les deux statuts réside donc principalement dans les objectifs poursuivis, fixés à l'article 36, et dans le fait [que les réserves forestières] ne peuvent être créées qu'en forêt*»[65]. Une autre différence réside dans l'articulation du régime de gestion de la réserve forestière avec l'aménagement forestier, articulation qui n'est pas spécifiquement prévue dans l'hypothèse où une forêt est désignée comme réserve naturelle[66]. On ne voit pas bien quelle est la raison de cette suppression *de facto* du statut antérieur de réserve forestière, plus souple que celui de réserve naturelle.

Les régimes de désignation, de protection et de gestion des réserves naturelles et forestières ont été largement rationnalisés, renforcés et articulés avec le régime Natura 2000 à l'occasion de la réforme. Nous ne les examinerons cependant pas ici, faute d'espace et compte tenu de l'importance moindre de ces aspects

54. C.E. (réf.), 4 avril 2001, ASBL l'Erablière et crts, n° 94.527; C.E. (8e ch.), 4 août 2004, ASBL l'Erablière et crts, n° 134.204.
55. Art. 49, al. 2, 9°, de l'ordonnance.
56. Il en est ainsi de l'indication des installations que le plan de gestion indique comme étant nécessaires à la gestion du site, ce qui vaut dispense de permis d'environnement ou de déclaration en vertu de l'article 7, § 4, de l'ordonnance relative au permis d'environnement.
57. Art. 44, § 2, 10°, de l'ordonnance.
58. Art. 50, § 4, de l'ordonnance.
59. Art. 44, § 2, 10° et art. 51 à 56 de l'ordonnance.
60. 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 *Actualités du droit rural – Vers une gestion plus durable des espaces ruraux?*, sous la dir. de Ch.-H. Born et F. Haumont, Bruxelles, Larcier, 2013, pp. 121 et 122.
61. Les réserves naturelles régionales comprennent le Kinsendael-Kriekenput, le bois de Laerbeek, le Zavelenberg, le vallon du vuylbeek, le vallon des enfants noyés, le vallon des trois fontaines, la mare du Pinnebeek, le Rouge-Cloître, le bois du Poelbos, le Moeraske, les marais de Jette, et les marais de Ganshoren. L'unique réserve agréée actuelle est celle du Vogelzangbeek.
62. Le Rouge-Cloître et le Grippensdelle.
63. Art. 25 à 39.
64. Les dispositions relatives aux réserves forestières renvoient aux dispositions relatives aux réserves naturelles. Pour un commentaire de l'ancienne législation, voir N. de SADELEER et D. MISONNE, «Les mécanismes de conservation des habitats naturels et leur rapport au droit foncier en Région wallonne et en Région bruxelloise», in *Le droit de la Conservation de la nature*, sous la dir. de B. Jadot, Anvers, E. Story-Scientia, 1996, pp. 69 à 71.
65. *Doc. Parl. Rég. Brux.-Cap.*, sess. 2010-2011, n° A-225/1, pp. 42 et 43.
66. Art. 37, § 2, de l'ordonnance.

pour la pratique. Le principal apport de la réforme consiste surtout dans un renforcement de l'effectivité de la protection 'externe' des réserves, par l'application du mécanisme d'évaluation appropriée des incidences à ces zones, indépendamment de leur localisation dans le réseau Natura 2000[67]. Cette mesure, non requise par le droit européen et qui n'existe pas en droit wallon, assure ainsi une protection effective de ces zones protégées contre les incidences des plans et projets situés à l'extérieur de leurs limites, établissant une zone tampon à géographie variable autour des réserves. L'applicabilité de cette exigence aux réserves existantes dépend cependant de l'existence, dans l'acte qui les crée, d'«*objectifs de conservation identifiables*». A défaut, un nouvel arrêté de désignation doit être pris pour fixer les objectifs de conservation applicables.

V.3. La possibilité de protéger les biotopes urbains et les éléments du paysage

Enfin, le législateur a prévu la possibilité pour le gouvernement d'adopter, le cas échéant en dehors des zones protégées, des «*arrêtés particuliers de protection*» – habilitation reprise de l'ordonnance de 1995 – ainsi que,désormais, des «*mesures d'encouragement*», pour le maintien, la gestion et le développement des «*biotopes urbains*» et des éléments du paysage qui revêtent une importance majeure pour la faune et la flore sauvages et améliorent la cohérence écologique du Réseau Natura 2000 et du réseau écologique bruxellois[68]. Cette mesure vise notamment à donner application aux articles 3.3 et 10 de la directive Habitats sur la question. La violation des mesures réglementaires prises dans les arrêtés en question est sanctionnée pénalement[69].

On peut regretter le laconisme de l'ordonnance sur le régime des «arrêtés de biotope» prévu par son article 66. Le gouvernement dispose d'une très large marge d'appréciation pour déterminer le périmètre des sites à protéger – qui devraient contribuer à la mise en place du réseau écologique bruxellois[70]-, le contenu des mesures applicables et les éventuelles «mesures d'encouragement» qui pourraient être prévues. Celles-ci pourraient, selon nous, être utilisées pour indemniser les propriétaires et occupants concernés des contraintes éventuellement imposées unilatéralement. On peut craindre que, comme sous l'ordonnance de 1995, cette faculté reste lettre morte.

VI. L'amélioration de l'effectivité de la protection des espèces

La protection directe des espèces, indépendamment de la création d'aires protégées, constitue le second volet des politiques classiques de conservation de la nature[71]. Elle est longtemps restée lettre morte dans l'ordre interne, en raison de l'extrême généralité des dispositions qui l'imposent, du caractère strictement passif de la protection et faute de mesures visant à en assurer l'effectivité. Pour rappel, l'ordonnance du 29 août 1991 prévoyait une protection stricte pour toutes les espèces de mammifères, oiseaux, batraciens et reptiles vivant à l'état sauvage, en ce compris leur habitat. Pour le surplus, la protection des espèces était réglementée par l'ordonnance du 27 avril 1995 qui habilitait le gouvernement à arrêter la liste des espèces tant végétales qu'animales faisant l'objet d'une protection particulière et à prévoir des mesures de protection[72]. De lecture assez difficile, le nouveau régime bruxellois de la protection des espèces est harmonisé et étoffé et ne se contente plus d'une protection uniquement passive (VI.1). Il prévoit en outre des dispositions relatives à l'introduction/réintroduction des espèces, des mesures de lutte contre les espèces invasives et des mesures de police sanitaire (VI.2). Nous n'examinerons pas en détail ces dernières dispositions pour des raisons de concision. Nous n'évoquerons pas non plus le titre de l'ordonnance consacré à «l'utilisation durable» des espèces et en particulier à la pêche fluviale[73].

VI.1. Un régime de protection et de dérogation complexe et étendu

VI.1.1. Principe et champ d'application

Il est prévu désormais un seul régime harmonisé de «protection stricte», à géométrie variable, fondé sur une série d'interdictions directement inspirées du droit européen, moyennant quelques adaptations. Cette protection est applicable à l'ensemble des espèces protégées à l'échelle européenne, mais aussi à un certain nombre d'autres espèces – européennes ou indigènes à Bruxelles – protégées au niveau régional et reprises dans une série de listes visées à l'annexe II[74]. L'article 71 habilite le gouvernement à adapter les listes, soit pour transposer une adaptation technique du droit supranational soit pour les compléter. Il ne

67. L'article 65 rend applicable aux réserves naturelles et forestières les dispositions concernant l'évaluation appropriée des sites Natura 2000.
68. Art. 66 de l'ordonnance.
69. Art. 93, 6°.
70. *Doc. parl. Rég. Brux.-Cap.*, sess. 2010-2011, n° A-225/1, p. 16.
71. Voir G. VAN HOORICK, *Juridische aspecten van het natuurbehoud en de landschapszorg*, Anvers et Groningue, Intersentia Rechtswetenschappen, 2000, pp. 573 et s.
72. Art. 3 et 4, ord. du 27 avril 1995 ainsi que l'A.R. du 16 février 1976 relatif aux mesures de protection en faveur de certaines espèces végétales croissant à l'état sauvage, l'A. Ex. Rég. Brux.-Cap. du 25 octobre 1990 relatif à la protection des oiseaux, et l'A. Gouv. Rég. Brux.-Cap. du 26 octobre 2000 relatif à la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages.
73. Art. 79 à 82.
74. Rappelons que toutes les annexes ont été remplacées par un *erratum* publié au Moniteur belge le 17 avril 2012.

peut en aucun cas supprimer des éléments[75]. Le moins que l'on puisse dire, c'est qu'il n'est pas évident de déterminer les règles et dérogations applicables, qu'il faut déduire d'une combinaison complexe d'interdictions, d'annexes et de motifs de dérogation.

Comme le prévoyait déjà le droit antérieur, toutes les espèces européennes[76] de mammifères, d'oiseaux, de reptiles et d'amphibiens – protégées ou non au niveau européen, présentes ou non en Région bruxelloise[77]- bénéficient du régime de protection stricte sur l'ensemble du territoire[78]. Seuls sont exclus du champ d'application le rat brun, la souris grise et les animaux domestiques, qu'ils soient agricoles ou de compagnie (y compris les pigeons de ville, chats harets et chiens errants)[79], ainsi que les espèces exotiques – comme la Perruche à collier -, qu'elles fassent ou non partie de la liste des espèces invasives (*infra*)[80]. La technique consistant à viser directement un groupe entier d'espèces, sauf exception, facilite l'application des interdictions sur le terrain, car les acteurs et citoyens n'ont pas à devoir reconnaître quelles espèces sont protégées ou non[81]. Cette protection stricte s'applique également aux espèces protégées au niveau européen de poissons, d'invertébrés et de plantes, dont seule une infime minorité est présente à Bruxelles[82].

La protection stricte géographiquement limitée s'applique, elle, à certaines espèces d'invertébrés (presqu'exclusivement des insectes, parfois très communs, comme la Piéride du chou) ainsi qu'à certaines espèces végétales naturellement présentes en Région de Bruxelles-Capitale[83]. Elle ne s'applique, spatialement, que dans les zones vertes, les zones vertes de haute valeur biologique, les zones de parcs, les zones de cimetières, les zones forestières et les zones de servitudes au pourtour des bois et forêts du PRAS, ainsi que dans les sites Natura 2000, les réserves naturelles et les réserves forestières, soit les «*aires les plus 'naturelles'*» du territoire[84]. La protection de ces espèces dépend donc du statut juridique du site qui les abrite.

Enfin, l'annexe II.4 énumère, pour sa part, quelques espèces animales «d'intérêt régional», toutes strictement protégées, mais qui doivent en outre faire l'objet d'objectifs de conservation spécifiques dans les arrêtés de désignation des sites Natura 2000 où elles sont présentes (*supra*). Il s'ensuit que ces espèces doivent être prises en considération dans l'évaluation appropriée, ce qui renforce leur protection au sein de ces sites.

Certaines interdictions ont un impact immédiat sur l'utilisation des terres occupées par les espèces concernées. Ainsi, aux espèces animales cibles s'appliquent l'interdiction «*de détruire ou d'endommager intentionnellement ou en connaissance de cause, leurs habitats, leurs refuges, leurs sites de reproduction et leurs aires de repos, leurs nids et leurs œufs et d'enlever leurs nids*» et l'interdiction «*de les perturber intentionnellement ou en connaissance de cause, notamment durant la période de reproduction, de dépendance, d'hibernation ou de migration*»; il est également interdit de «*procéder à des travaux d'élagage d'arbres avec des outils motorisés et d'abattage d'arbres entre le 1*er*avril et le 15 août*»[85]. Quant aux espèces végétales visées, il est interdit, notamment, «*de cueillir, de ramasser, de couper, de déraciner, de déplanter, d'endommager ou de détruire les spécimens des espèces concernées*» et «*de détruire ou d'endommager intentionnellement ou en connaissance de cause des habitats naturels dans lesquels la présence de l'espèce est établie*»[86]. Le gouvernement est habilité à identifier «*d'autres actes qui sont assimilés à une destruction, un dommage ou une perturbation*» et à «*donner les critères d'identification des habitats, refuges, sites de reproduction et des aires de repos visés*», ce qui lui donne la possibilité d'améliorer leur effectivité[87]. Les termes «*en connaissance de cause*» confirment, comme l'a déjà jugé la Cour de justice, que le simple fait, pour une personne, de connaître les conséquences néfastes de son acte pour une espèce protégée, suffit pour lui rendre imputable l'infraction[88]. L'évaluation des incidences joue un rôle d'information important à cet égard.

Les seules exceptions concernent, d'une part, l'exécution de «*travaux de gestion d'un site prévus par un plan de gestion*» d'une aire protégée et, d'autre part, en ce qui concerne les espèces de plantes, les «*opérations de fauchage, de pâturage ou de gestion forestière*», pour autant que ces actes et travaux «*ne nuisent pas directement ou indirectement au maintien ou au rétablissement dans un état de conservation favorable des populations des espèces concernées et que, pour*

75. *Doc. parl. Rég. Brux.-Cap.*, sess. 2010-2011, n° A-225/1, p. 70.
76. C'est-à-dire «*dont l'aire de répartition naturelle, passée ou présente, inclut en tout ou partie le territoire européen des États membres de l'Union européenne*» (art. 3, 43°).
77. La protection d'espèces européennes non présentes sur le territoire d'un État membre se justifie dans la mesure où elles pourraient y être transportées ou commercialisées.
78. Annexe II.2, 1°.
79. Art. 67, § 2, de l'ordonnance. Selon le commentaire, «*ces espèces ne sont soumises à aucune restriction de capture ou d'élimination, puisqu'elles ne tombent pas dans le champ d'application du régime de protection stricte. Ceci ne signifie cependant pas qu'elles échappent, pour d'autres aspects, au champ d'application de l'ordonnance. Ainsi elles bénéficient des restrictions concernant l'interdiction de recourir à des moyens non sélectifs de prélèvement, de capture et de mise à mort*» (*Doc. parl. Brux.*, sess. ord. sess. 2010-2011, A-225/1, p. 65).
80. *Doc. parl. Rég. Brux.-Cap.*, sess. 2010-2011, n° A-225/1, p. 66.
81. C. de KLEMM et C. SHINE, *Biological Diversity and the law, legal mechanisms for conserving species and ecosystems*, Gland, Cambridge, IUCN, 1993, p. 44.
82. Pour l'explication du contenu de l'annexe II.2, voir *Doc. parl. Rég. Brux.-Cap.*, sess. 2010-2011, n° A-225/1, pp. 90 et s.
83. Art. 67, § 1er, 2°, et 70 de l'ordonnance, à lire en combinaison avec les annexes II.3.A. et II.3.B. La scission de l'annexe II.3.B. en une Partie 1 et une Partie 2 s'explique par le fait qu'un motif de dérogation spécifique supplémentaire est prévu à l'égard des espèces de plantes de la partie 2 (art. 83, § 2).
84. *Doc. parl. Rég. Brux.-Cap.*, sess. 2010-2011, n° A-225/1, p. 65.
85. Art. 68, § 1er, 5° à 7°.
86. Art. 70, § 1er, 2° et 5°.
87. Art. 68, § 1er, al. 2.
88. *Doc. parl. Rég. Brux.-Cap.*, sess. 2010-2011, n° A-225/1, p. 66.

les espèces d'intérêt communautaire (…)*, il n'existe pas d'autre solution satisfaisante*»[89].

D'autres interdictions – de capture, de transport, de commerce, de détention – visent plus spécifiquement à éviter une exploitation commerciale des spécimens, dans le respect des règles de répartition de compétences[90]. Elles ne seront pas examinées ici.

L'impact sur l'aménagement du territoire d'un tel régime n'est pas négligeable, dans la mesure où, comme l'a reconnu récemment le Conseil d'État, les interdictions et conditions de dérogation doivent être respectées par les autorités compétentes pour délivrer les permis[91]. Même si l'ordonnance ne prévoit pas de procédure intégrée ni de «permis unique», l'évaluation des incidences requise devra renseigner l'autorité sur la présence éventuelle d'une espèce protégée et sur les risques que le projet lui ferait encourir, l'obligeant du même coup à refuser le permis si les conditions de dérogation ne peuvent pas être remplies. La restriction spatiale du champ de la protection accordée aux espèces de l'annexe II.3.A et B permet, certes, de limiter fortement l'interférence entre les règles sur la protection de ces espèces et le droit de l'urbanisme dans les zones où la construction est autorisée par principe. Elle renforce cependant le statut des zones non destinées à l'urbanisation concernées dans la mesure où la seule présence d'une espèce cible même très commune enclenche automatiquement l'application d'interdictions qui incluent celle de détériorer les «habitats» d'une telle espèce. Toute intervention en ce sens devra donc faire l'objet d'une dérogation, même si elle est conforme aux prescriptions applicables dans la zone (*infra*). On peut se demander si cette protection complète accordée à certaines espèces banales, difficiles à contrôler et à sanctionner de façon proportionnée, ne risque pas, comme c'était déjà le cas auparavant, de miner l'effectivité comme la crédibilité du régime de protection. Il aurait été préférable soit, comme en droit wallon, de prévoir un régime de protection partielle plus adapté à ces espèces, soit de les exclure du champ de la protection stricte.

VI.1.2. Dérogations

Au vu de l'intensité des activités perturbatrices des espèces à Bruxelles et du caractère strict de leur protection, un recours fréquent à la dérogation paraît inévitable. Le régime des dérogations a été entièrement revu, de manière à l'aligner plus étroitement sur le droit européen et à uniformiser la procédure.

L'article 83 permet de déroger aux mesures de protection passive des espèces animales et végétales pour certains motifs déterminés pour autant qu'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante et que la mesure ne nuise pas directement ou indirectement au maintien ou au rétablissement dans un état de conservation favorable des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle. Alors que l'ordonnance de 1991 ne le prévoyait pas, l'article 83, § 1er, permet désormais de délivrer des dérogations pour des raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale et économique. Ce motif, indispensable «*pour permettre de réaliser des projets d'importance majeure comme la construction d'infrastructures d'importance régionale*», ne peut cependant pas être invoqué «*lorsque la demande de dérogation concerne la levée des interdictions prévues par la directive Oiseaux, qui ne prévoit pas ce motif de dérogation. Il est cependant prévu que des raisons impératives d'intérêt public majeur peuvent être invoquées pour déroger à l'interdiction de détériorer les habitats des oiseaux, leurs refuges, leurs sites de reproduction et leurs aires de repos, lesquels ne sont pas protégés par la directive Oiseaux*»[92]. En ce qui concerne les espèces végétales faisant l'objet d'une protection stricte limitée géographiquement et reprises à l'annexe II.3, partie 2, un motif de dérogation supplémentaire peut être invoqué pour lever une interdiction applicable, à savoir l'installation d'équipements d'intérêt collectif ou de service public au sens du PRAS.

En principe, les dérogations sont délivrées individuellement par l'Institut, sur avis du Conseil supérieur, selon la procédure visée à l'article 84, §§ 1er et 2. Toutefois, selon l'article 84, § 3, le gouvernement peut prévoir par voie réglementaire, sur proposition de l'Institut et avis du Conseil supérieur, des hypothèses générales de dérogation, pour autant qu'elles respectent les motifs et conditions fixées à l'article 83. Il est ainsi possible de lever, par voie générale, une interdiction pour une durée et /ou dans une zone déterminée. Le droit européen ne s'y oppose pas nécessairement, pour autant que toutes les conditions de fond et de forme visées par les directives soient respectées[93]. L'unique arrêté d'exécution en vigueur à l'heure actuelle vise ainsi à établir des dérogations à l'interdiction d'élagage et d'abattage d'arbres entre le 1er avril et le 15 août[94].

VI.1.3. Mesures de protection 'active'

Une des principales avancées de l'ordonnance réside dans la possibilité pour le gouvernement de prendre des «*mesures de protection active*» des espèces d'intérêt régional et des espèces d'intérêt communau-

89. Art. 68, § 4 et 70, § 3.
90. Art. 68, § 1er, 1° à 4°, 8° et 9°; art. 70, § 1er.
91. C.E., 16 mai 2012, Gatot et crts, n° 219.398, obs. Ch.-H. BORN, «Eoliennes, avifaune et intérêt à agir des associations: vers une plus grande effectivité des dispositions de protection des espèces en aménagement du territoire?», *A.P.T.*, 2013/2, pp. 283-297.
92. Une justification de cet élargissement des motifs de dérogation au regard du principe de standstill a été donnée dans le commentaire (*Doc. parl. Rég. Brux.-Cap.*, sess. 2010-2011, n° A-225/1, p. 78).
93. *A contrario*, à propos d'un règlement accordant une dérogation générale de destruction de l'étourneau, voir C.J.C.E. (4e ch.), 12 juillet 2007, Commission c. Autriche, C-507/04, *Rec. C.J.C.E.*, p. I-05939, pt. 287.
94. A. Gouv. Rég. Brux.-Cap. du 2 mai 2013 établissant des dérogations aux interdictions d'élagage et d'abattage d'arbres entre le 1er avril et le 15 août.

taire[95]. Celles-ci peuvent notamment inclure des mesures réglementaires, sur avis du Conseil supérieur et du Conseil de l'environnement, comme par exemple des restrictions concernant l'accès à certaines zones. Le gouvernement peut ainsi adopter des mesures visant à préserver, voire à «créer» des sites de reproduction et des aires de repos, des mesures de repeuplement ou de réintroduction, des partenariats avec des pouvoirs publics ou des personnes privées, *etc.* Ces mesures sont planifiées notamment dans les plans d'action, qui peuvent conférer un caractère obligatoire, dans le chef de l'autorité régionale, à certaines mesures (*supra*).

VI.3. Les autres dispositions en faveur des espèces

Eu égard à l'expérience wallonne[96], il est apparu indispensable que la réintroduction dans la nature d'espèces animales et végétales indigènes soit strictement réglementée et contrôlée. C'est pourquoi l'article 75 de l'ordonnance opte pour le principe de l'autorisation préalable, sauf lorsque la réintroduction est prévue par un plan de gestion ou par le plan régional nature ou sauf dispense visée à l'article 76.

De façon remarquable, anticipant le droit européen toujours en gestation[97], l'ordonnance organise par ailleurs la lutte contre les espèces invasives, définies comme les espèces exotiques qui ont «*tendance à se propager ou à se répandre en grand nombre, de manière excessive ou menaçante pour la préservation de la diversité biologique*»[98]. Pour ces espèces, listées à l'annexe IV[99], la règle est l'interdiction d'introduction ou de réintroduction, sans dérogation possible[100]. Cette interdiction est complémentée par une interdiction de vente. Si une telle interdiction de vente est nécessaire à l'efficacité de la mesure, elle risque de poser problème eut égard aux règles de répartition des compétences entre l'État fédéral et les régions et pourrait être considérée comme une entrave à la libre circulation des marchandises, consacrée par l'article 34 du TFUE[101]. L'inscription d'une espèce à l'annexe IV n'a pas pour autant pour effet d'imposer au propriétaire du bien où une telle espèce est présente – comme les rhododendrons dans le parc de la Woluwe – de prendre des mesures actives d'éradication[102].

A l'égard de ces espèces, le gouvernement doit prendre – il ne s'agit pas d'une faculté -, sur proposition de l'Institut, des «*mesures de lutte contre les espèces invasives*» pour minimiser autant que possible leur impact. Celles-ci sont essentielles dans la mesure où l'introduction d'espèces invasives a le plus souvent lieu de façon clandestine plutôt que par des introductions intentionnelles[103]. Ainsi, l'article 78 prévoit l'adoption de mesures – y compris réglementaires, sur avis du Conseil supérieur et du Conseil de l'environnement – visant respectivement à prévenir l'apparition de nouvelles espèces invasives, des mesures visant à atténuer l'impact des espèces invasives déjà présentes dans la nature et enfin des mesures d'éradication. L'ordre dans lequel ces mesures apparaissent dans le texte établit selon nous une hiérarchie des mesures à entreprendre[104]. Il est par ailleurs évident que les mesures de surveillance prévues par l'article 15 joueront un rôle essentiel dans la lutte contre les espèces invasives dans la mesure où celle-ci peut permettre de détecter le plus rapidement possible des nouvelles implantations. Enfin, l'ordonnance, en ses articles 73 et 74, prévoit la possibilité pour le gouvernement de prendre des mesures sanitaires en faveur des espèces animales et végétales sauvages à des fins de conservation de la nature – par exemple pour lutter contre la graphiose de l'orme ou les chytridiomycoses fatales aux batraciens. Elles ne seront pas examinées ici. Pareilles mesures devraient idéalement, pour être efficaces, être prises en concertation avec les régions voisines.

VII. Une articulation délicate avec les autres polices administratives

Compte tenu de sa portée spatiale et de son contexte urbain, la politique de conservation de la nature à Bruxelles ne peut être effective que si elle est intégrée dans les différentes politiques sectorielles en matière d'usage du sol. C'est un des objectifs poursuivis par la réforme[105]. Cette intégration «externe» suppose une articulation étroite avec les autres polices spéciales

95. Art. 72 de l'ordonnance.
96. Cass., 28 janvier 2009, *Amén.*, 2009/4, p. 301, obs. Ch.-H. BORN.
97. Voir la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la prévention et à la gestion de l'introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes (COM(2013) 620 final, 9 septembre 2013).
98. Art. 3, 45°.
99. La liste des espèces invasives a été établie sur la base des listes fixées par le *Belgian Forum on invasive species*. Selon le commentaire des articles, «*elle ne vise pas toutes les espèces invasives, mais celles d'entre elles qui sont considérées comme les plus problématiques et à l'égard desquelles des mesures préventives drastiques peuvent encore être considérées comme efficaces*» (*Doc. parl. Rég. Brux.-Cap.*, sess. 2010-2011, n° A-225/1, p. 74).
100. Art. 77 de l'ordonnance.
101. N. de SADELEER et Ch. PONCELET, «Chronique de jurisprudence – droit de l'environnement 2009-2012», *C.D.E.*, 2012, p. 567; D. MISONNE, «IAS Beyond the Habitats Directive: a Momentum for Further EU Harmonization?», in *The Habitats Directive in its EU Environmental Law Context: European Nature's Best Hope?*, sous la dir. de C.-H. Born, A. Cliquet, D. Misonne, G. Van Hoorick et H. Schoukens (eds), Routledge, *à paraître*; C.J.U.E. (3e ch.), 10 septembre 2009, Commission c. Belgique, C-100/08, *Rec. C.J.U.E.*, p. I-00140; C.J.C.E. (5e ch.), 3 décembre 1998, Procédure pénale c. Ditlev Bluhme, C-67/97, *Rec. C.J.C.E.*, p. I-08033.
102. *Doc. parl. Rég. Brux.-Cap.*, sess. 2010-2011, n° A-225/2, pp. 80-81.
103. Ph. BILLET, «Des herbes folles aux services écologiques: considérations juridiques sur les nouveaux rapports entre l'homme et le végétal», in *Le végétal saisi par le droit*, sous la dir. de W. Dross, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 73.
104. Ce qui serait conforme à la hiérarchie des mesures prévue par la décision VI/23 (principe directeur n° 2.2, principes 13, 14 et 15 – approche hiérarchique à trois phases (prévention, détection précoce et éradication, confinement et lutte sur le LT) de la Convention sur la diversité biologique et à *La Stratégie européenne relative aux espèces exotiques envahissantes* prise dans le cadre de la Convention de Berne (principe 7).
105. Art. 2, § 2, 3°.

qui déterminent les conditions d'utilisation des sols, de l'air et de l'eau, ce que le législateur a tenté d'assurer par une série de mesures d'articulation examinées ci-après. Les cas qui ne seraient pas régis par ces mesures restent réglés par les principes d'articulation des polices: principes de la hiérarchie des normes, d'indépendance et de cumul des polices administratives, principe de légalité et de bonne administration[106]. Nous n'aborderons ici que les points qui nous semblent les plus utiles pour la pratique.

Le premier concerne les *interactions avec les plans d'aménagement du territoire*. Le législateur a prévu plusieurs mécanismes d'articulation visant à assurer la coordination avec la planification prévue par l'ordonnance. L'article 9 de l'ordonnance prévoit, d'une part, que le projet du Plan nature ou de plan d'action doit tenir compte «*des prescriptions pertinentes des stratégies, plans et programmes susceptibles d'encadrer, d'orienter, d'influencer ou d'interférer avec la politique de conservation de la nature*», y compris le PRD[107] et le PRAS[108]. D'autre part, le Plan nature ou le plan d'action doit indiquer, «*le cas échéant*», une «*liste des dispositions normatives, des plans et programmes ainsi que des mesures de protection en vigueur considérées comme incompatibles avec la réalisation des objectifs*» poursuivis par le plan. Dans ce cas, une procédure de concertation (entre l'Institut et les administrations concernées) est automatiquement enclenchée, afin de s'accorder sur les mesures correctrices à prendre pour rendre compatibles les plans et programmes concernés[109]. Cette procédure de concertation peut aussi être enclenchée, à défaut, par une décision motivée de l'Institut[110]. En cas de désaccord persistant, il appartient au gouvernement de prendre les mesures correctrices afin de garantir la comptabilité des régimes. L'ordonnance ne va cependant pas jusqu'à prévoir des sanctions si l'administration concernée n'enclenche pas la procédure de révision pour mettre en œuvre les mesures correctrices arrêtées. Le plan ou programme peut par ailleurs être maintenu en l'état à condition qu'une dérogation au régime de conservation du site ou de l'espèce concernée soit sollicitée conformément aux articles 83 et suivants de l'ordonnance[111]. Enfin, rappelons que l'octroi d'une valeur réglementaire à la plupart des prescriptions normatives des arrêtés de désignation des sites Natura 2000 et des réserves place ces actes sur pied d'égalité avec le PRAS, au profit des prescriptions les plus strictes[112]. Il s'ensuit que la légalité des arrêtés de désignation des réserves et des sites Natura 2000 «*n'est pas soumise à leur compatibilité avec les plans d'aménagement existants*»[113]. La valeur individuelle ou indicative, selon les prescriptions concernées, des plans de gestion des sites Natura 2000 et des réserves prive en revanche ces derniers de toute prépondérance sur les plans et règlements à valeur réglementaire pris en vertu du CoBAT. Ils doivent s'y conformer en principe, d'autant qu'ils valent permis d'environnement (*infra*).

Le deuxième concerne *l'articulation avec la police des sites classés*, qui sont en grande partie repris dans le réseau Natura 2000. Alors que l'ordonnance ne vise que des objectifs écologiques, la législation sur le patrimoine vise également à préserver les caractéristiques historiques, paysagères et culturelles de biens protégés, ce qui peut entrainer des mesures contradictoires. Les débats au Parlement bruxellois ont été très tendus sur cette question délicate[114]. Il est certain que la valeur réglementaire accordée aux prescriptions des arrêtés de désignation – en particulier les objectifs de conservation du site – suppose leur respect par les autorités prenant des décisions à caractère individuel, en ce compris l'adoption d'arrêtés de classement du patrimoine immobilier, actes de portée individuelle, et partant, inférieurs dans la hiérarchie des normes[115]. En outre, l'article 18, § 2, de l'ordonnance consacre expressément le cumul des régimes de conservation – en ce compris les mesures de gestion – lorsqu'un site ou une espèce est protégé(e) en vertu de deux législations distinctes. En cas d'incompatibilité, le législateur semble donner la primauté aux dispositions de l'ordonnance 'nature' dans la mesure où il prévoit que «*le site ou l'espèce concerné bénéficie du régime le plus approprié pour son maintien ou son rétablissement dans un état de conservation favorable*», indépendamment de la valeur juridique respective des actes en cause. Le sort de la «hêtraie cathédrale» classée de la Forêt de Soignes, menacée par le réchauffement climatique, pourrait ainsi ne plus être fonction uniquement de considérations purement patrimoniales et paysagères, mais bien avant tout de l'état de conservation de la hêtraie atlantique. Le législateur a cependant prévu, d'une part, la consultation, lors de l'élaboration du plan de gestion, de l'AATL et de la CRMS[116] lorsque le bien est classé et, d'autre part, une possibilité pour le gouvernement de fixer les modali-

106. Pour une synthèse, voir B. JADOT, «Mise en place du zonage écologique et coexistence de législations distinctes», in *Le zonage écologique*, Bruxelles, Bruylant, 2002, pp. 205 à 238; Ch.-H. BORN et A.-S. RENSON, «Les relations du droit de l'urbanisme avec les autres polices administratives: de la guerre des polices à la police intégrée?»in *Le droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme 50 ans après la loi organique*, sous la dir. de M. Delnoy, Ch.-H. Born et N. Van Damme, Limal, Anthemis, pp. 367-411.
107. Le gouvernement est par ailleurs tenu de motiver sa décision lorsqu'il s'écarte du PRD (art. 10, § 2).
108. Art. 9, § 1er et 13, § 1er.
109. Art. 19, § 2, de l'ordonnance. Pour une critique de ce mécanisme, voir B. JADOT, «Natura 2000 et le droit de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire», *op. cit.*, p. 92.
110. Art. 19, § 2, 1°, de l'ordonnance.
111. Art. 19, § 4, de l'ordonnance.
112. B. JADOT, «Natura 2000 et le droit de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire», *op. cit.*, p. 87.
113. *Ibid.*, p. 86.
114. *Doc. parl. Rég. Brux.-Cap.*, sess. 2010-2011, n° A-225/2, pp. 19-20.
115. B. JADOT, «Natura 2000 et le droit de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire», *op. cit.*, p. 88.
116. Art. 50, § 3.

tés d'une procédure d'adoption conjointe du plan de gestion patrimoniale et des plans de gestion visés par l'ordonnance[117].

Un autre élément à souligner est *l'assimilation du plan de gestion des aires protégées à certaines autorisations relevant de polices administratives distinctes* pour la réalisation des travaux prévus par ledit plan, ce qui facilite considérablement la gestion. C'est ce que fait l'article 27 en assimilant les plans de gestion des sites protégés à un permis d'environnement ou déclaration pour les installations que le plan identifie[118]. L'assimilation n'est cependant pas totale dans le sens où l'implantation de ces installations reste soumise, le cas échéant, à permis d'urbanisme. Selon le délégué de la Ministre, «*l'échelle des plans de gestion n'est guère compatible avec les données planologiques que doit comporter une demande de permis d'urbanisme*»[119]. Dans le cas d'un projet mixte, le plan de gestion vaudrait donc permis d'environnement mais pas permis d'urbanisme, ce qui peut paraître paradoxal. On suppose que dans ce cas, seule la procédure prévue par le CoBAT est d'application.

De même, insistons sur l'importance, pour l'articulation des polices, du *mécanisme d'évaluation appropriée* transposant l'article 6, §§ 3 et 4, de la directive Habitats, tout en l'étendant aux réserves naturelles et forestières. Il représente sans conteste le moyen d'intégration le plus abouti, dans le sens où il impose, en sus de l'obligation procédurale, une obligation substantielle de refuser le plan ou projet s'il s'avère que le plan ou projet portera atteinte à l'intégrité du site. De la sorte, le législateur rend directement applicable «*à la décision d'urbanisme des standards et critères relevant d'autres législations de police*»[120]. Dans sa transposition, le législateur bruxellois a franchi une étape supplémentaire en intégrant cette évaluation appropriée directement dans les procédures d'élaboration des plans et d'autorisations des projets (*supra*, Partie I, point IV, *Amén.*, n° 2, 2014).

Enfin, l'une des faiblesses de l'ordonnance est sans conteste *l'absence de réelle coordination avec l'ordonnance relative à la responsabilité environnementale*[121], qui vise pourtant à prévenir ou réparer les atteintes causées aux espèces et habitats naturels protégés et qui devrait idéalement permettre une application plus effective de la législation relative à la conservation de la nature. Ainsi, aucune disposition n'actualise les renvois que fait l'ordonnance relative à la responsabilité environnementale aux ordonnances du 29 août 1991 et du 27 avril 1995 ainsi qu'à l'arrêté du 26 octobre 2000 sur Natura 2000 pour définir la notion de dommage environnemental et les composantes de l'environnement qui sont couvertes. Il s'ensuit qu'une partie du champ d'application de la responsabilité environnementale est défini sur base d'ordonnances qui n'existent plus. Ceci n'est pas sans semer une certaine confusion quant aux ressources naturelles qui peuvent bénéficier du régime de responsabilité environnementale et aux types de dommage environnemental visés (ou expressément exclus)[122].

VIII. Un régime renforcé de sanctions pénales et administratives

On peut mesurer la valeur qu'accorde la société à la protection de la nature à l'aune des sanctions qui assortissent le non-respect de sa législation en la matière. En l'espèce, les articles 93 et 94 de l'ordonnance érigent en infraction une série de manquements aux dispositions de l'ordonnance et définissent les sanctions pénales qui y sont applicables. Ces articles opèrent un net renforcement des sanctions prévues par la législation antérieure, notamment par rapport à l'ordonnance de 1995 qui ne prévoyait pas de peine de prison. Il n'existe qu'une seule catégorie d'infractions auxquelles sont liées les peines pénales, susceptibles d'être triplées en cas de circonstances aggravantes[123]. Alors que les sanctions initialement prévues incluaient la possibilité d'emprisonnement de dix jours à un an et d'une amende de 150 à 150.000 euros, l'ordonnance du 10 mai 2012 relative à la mise en conformité de la législation environnementale avec la directive 2008/99/CE relative à la protection de l'environnement par le droit pénal a augmenté la durée minimale d'emprisonnement à un mois, mais a sensiblement réduit le montant possible de l'amende, qui peut varier désormais de 25 à 25.000 euros[124]. Certains insisteront sur le caractère plus 'proportionné' de ces sanctions, d'autres verront un retour en arrière en termes de répression pénale des atteintes à la nature, ce qui pose la question du respect du principe de 'standstill' consacré par l'article 23 de la Constitution. Comme c'était déjà le cas auparavant, l'arsenal répressif établi par l'ordonnance du 25 mars 1999 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement est d'application pour le surplus[125]. La recherche et la constatation des infractions sur le territoire régional sont assurées par les agents de l'Institut, les agents communaux et par les gardes forestiers visés aux ar-

117. Art. 119.
118. Art. 108 et 23 de l'ordonnance.
119. *Doc. parl. Rég. Brux.-Cap.*, sess. 2010-2011, n° A-225/1, p. 225.
120. Ch.-H. BORN et A.-S. RENSON, «Les relations du droit de l'urbanisme avec les autres polices administratives: de la guerre des polices à la police intégrée?», *op. cit.*, p. 398.
121. Ord. du 13 novembre 2008 relative à la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux (*M.B.*, 14 novembre 2008).
122. Voir art. 3, 1°, (b), et 3, 3°, ord. du 13 novembre 2008.
123. Art. 10, ord. du 10 mai 2012.
124. Art. 9, ord. du 10 mai 2012.
125. Art. 2, 10°, 4 et 33, ord. du 25 mars 1999, tels que modifiés par l'art. 117 de l'ordonnance 'nature'.

ticles 9 et 16 du Code d'instruction criminelle[126]. Ceux-ci peuvent prendre les mesures contraignantes et procéder aux investigations selon les modalités fixées par l'ordonnance du 25 mars 1999, leur donnant ainsi des pouvoirs étendus pour faire respecter l'ordonnance 'nature'. Le juge peut également ordonner, à la demande de l'Institut, de l'ARP, du gouvernement ou du bourgmestre, «*soit la remise des lieux dans leur pristin état ou dans un état tel qu'il ne présente plus aucun danger ni ne constitue une nuisance pour l'environnement ou la santé humaine, soit l'exécution de travaux d'aménagement*». Il peut également ordonner la cessation partielle ou totale de l'activité ou la fermeture temporaire ou définitive d'une ou plusieurs installations[127]. Le texte prévoit par ailleurs, on le sait, la possibilité d'infliger des sanctions administratives, lorsque le procureur du Roi décide de ne pas poursuivre les infractions prévues par les articles 93 et 94 de l'ordonnance[128]. Les sanctions administratives applicables sont celles prévues par l'article 33 et non plus 32 comme c'était le cas dans l'ancien régime, augmentant de la sorte le plafond de ces sanctions jusqu'à 62.500 euros. Nous renvoyons aux commentaires de cette législation pour plus de détails. Ce qui est certain, c'est qu'elle permet de conférer à l'ordonnance une effectivité certaine, pour peu qu'existe, dans le chef de l'administration comme du parquet et du juge, la volonté de poursuivre les infractions et de faire réparer leurs conséquences. D'aucuns pourraient regretter cependant que l'ordonnance 'nature' privilégie une approche plutôt répressive qu'incitative. Il n'existe ainsi pas d'incitants fiscaux comme en Région wallonne.

VIII. Conclusion

Eu égard à ses nombreuses failles et à son manque d'effectivité, le droit bruxellois de la conservation de la nature nécessitait une réforme en profondeur. Par un exercice délicat de codification créatrice, l'ordonnance du 1er mars 2012 conserve l'architecture générale de la matière, fondée sur la désignation de zones protégées et sur une protection stricte de certaines espèces, tout en apportant une série d'innovations et d'améliorations qui devraient permettre, si elles sont appliquées, d'assurer un meilleur niveau de protection de la biodiversité à Bruxelles.

Parmi les nouveautés et améliorations qu'elle comporte en faveur d'une protection plus efficace de la nature, l'on peut citer l'introduction du concept d'état de conservation favorable comme référentiel pour la conservation de l'ensemble des espèces et habitats protégés, l'établissement d'un système élaboré de planification sectorielle de la politique de conservation de la nature fondé sur des données scientifiques solides, l'établissement d'une planification spatiale d'un 'Réseau écologique bruxellois', la refonte des dispositions sur Natura 2000, y compris l'articulation fine du mécanisme d'évaluation appropriée Natura 2000 avec les régimes d'autorisation en vigueur, le renforcement des mécanismes de participation du public à l'élaboration des plans de gestion des sites protégés, l'amélioration de l'effectivité de la protection directe des espèces, le soutien à la sensibilisation du public et à la recherche scientifique, la possibilité de prendre des mesures de lutte contre les espèces envahissantes, l'instauration de mécanismes de politique foncière à des fins de conservation de la nature, la procédure de concertation inter-administrative ainsi que la clarification et le renforcement des sanctions pénales en cas d'infraction[129]. Des mesures ont été prises pour assurer la coordination 'interne' entre ces mécanismes. L'on peut cependant regretter que, sur d'autres aspects, l'ordonnance n'innove guère. Certains concepts récents comme ceux de services écosystémique et de multifonctionnalité ne sont pas introduits par l'ordonnance, alors qu'ils sont désormais au coeur des stratégies internationale et européenne de conservation (Objectifs d'Aichi et Stratégie européenne Biodiversité 2020). Quant aux instruments de nature incitative, ils se limitent essentiellement à des subventions. Aucune mesure fiscale n'est prévue et l'approche contractuelle se limite à la gestion des sites Natura 2000. Le seul outil novateur à cet égard est la possibilité d'élaborer des codes de bonne conduite pour les particuliers au travers des plans d'action.

La mise en œuvre des différents outils mis en place par l'ordonnance suppose une forte implication du gouvernement et de son administration – ce qui est en soi un pari que fait le législateur. Si la seconde fait montre d'un grand dynamisme – le premier Rapport sur la nature a été publié en 2012, le projet de Plan régional nature a été soumis à enquête publique et un certain nombre de plans d'action et de plans de gestion sont en cours d'élaboration –, le premier sera peut-être plus réticent à donner aux dispositions de l'ordonnance toute leur portée, en dépit des nombreuses obligations qui lui sont imposées par l'ordonnance. Le contenu du projet de Plan régional nature[130] semble ainsi quelque peu en-deçà de ce que l'ordonnance laissait envisager. Quant aux arrêtés de désignation des sites Natura 2000, ils ne sont toujours pas adoptés, alors que les sites sont retenus depuis 2002. Et l'avenir dira si le gouvernement sera plus enclin à protéger certains «biotopes urbains» que sous la législation antérieure, qui prévoyait déjà cette habilitation. L'adoption d'un texte aussi ambitieux, dans un contexte urbain, nécessite en tout état de cause un

126. Art. 4, al. 4, et 5, ord. du 25 mars 1999.
127. Art. 27 et 28, ord. du 25 mars 1999.
128. Pour une description du système mis en place, voir I. JEURISSEN, «Les sanctions administratives en droit de l'environnement», *Dr. pén. entr.*, 2009/2, pp. 147 à 170.
129. *Doc. parl. Rég. Brux.-Cap.*, sess. 2010-2011, n° A-225/1, p. 6.
130. En ligne sur http://www.bruxellesenvironnement.be/Templates/news.aspx?id=39509 (visité le 25 mars 2014).

ajustement fin aux différentes législations de police réglant déjà l'utilisation des sols et des ressources naturelles sur le territoire régional. Il est certain qu'à maints égards, l'ordonnance 'nature' est appelée à interagir avec l'aménagement du territoire à Bruxelles, que ce soit par l'effet de l'évaluation appropriée des incidences ou par l'application des dispositions de protection directe des espèces, dont le caractère strict pourrait s'avérer problématique, lorsque sont concernées des espèces très communes. Une articulation a été prévue dans bon nombre de cas – en ce qui concerne les relations entre les plans ou l'articulation de l'évaluation appropriée dans les procédures d'autorisation –, pas dans d'autres – par exemple l'intégration permis-dérogation ou les liens avec l'ordonnance sur la responsabilité environnementale. D'épineuses questions restent en suspens, comme celle de l'application immédiate des règles sur l'évaluation appropriée des incidences aux projets en cours d'autorisation ou la dérogation en faveur des activités non soumises à permis dans les sites Natura 2000.

Il sera sans doute nécessaire d'ajuster le texte pour corriger ses défauts de jeunesse, assouplir sa rigidité et améliorer la sécurité juridique, dans le respect du principe de 'standstill'. Mais dans l'ensemble, du point de vue de l'environnement, on ne peut que saluer le travail considérable accompli. Le droit bruxellois de la conservation de la nature a acquis sa maturité. Fondé sur des bases scientifiques solides, il inscrit la préservation de la biodiversité au cœur de la prise de décision en matière d'usage du sol à Bruxelles. Gageons qu'il permettra de mettre un terme ou à tout le moins un frein au déclin du patrimoine naturel régional, pour le plus grand bénéfice des habitants de la Région bruxelloise.