

LA COHÉRENCE ÉCOLOGIQUE DU RÉSEAU NATURA 2000

PAR

CHARLES-HUBERT BORN

ASSISTANT DE RECHERCHE AU SERES
UNIVERSITÉ CATHOLIQUE DE LOUVAIN
AVOCAT AU BARREAU DE NIVELLES ⁽³⁵⁶⁾

INTRODUCTION

La stratégie retenue par la Communauté pour contrer l'érosion de la biodiversité sur son territoire consiste, entre autres, à créer un « *réseau écologique européen cohérent* » d'aires protégées, le réseau Natura 2000. Celui-ci est censé offrir aux espèces et habitats d'intérêt communautaire l'espace vital nécessaire à l'accomplissement de leur cycle biologique, dans un paysage de plus en plus fragmenté par les activités humaines (urbanisation, agriculture, sylviculture, loisirs, infrastructures de transport, etc.). Cette notion de cohérence, qualifiée d'écologique, n'est guère définie dans les directives Oiseaux et Habitats, bien qu'elle apparaisse comme une condition indispensable à la réalisation d'un réseau d'aires protégées efficace. Dans la pratique, le concept est d'une grande importance pour déterminer le contenu des mesures compensatoires qui doivent être adoptées lorsqu'une dérogation au régime de protection d'un site est accordée.

L'objet de la présente contribution est de tenter d'apporter un éclairage sur cette notion et d'en dégager la portée juridique, en particulier pour la Région wallonne. Dans un premier temps, nous évoquerons le concept technique de « réseau écologique », censé fonder l'ensemble du régime Natura 2000 (I). Nous tenterons ensuite de donner des éléments de définition de la notion de « cohérence écologique » consacrée par les directives Oiseaux et Habitats, à partir

⁽³⁵⁶⁾ La rédaction de cette contribution a été réalisée grâce au soutien du Fonds spécial de recherche (FSR) de l'UCL.

des textes et de la jurisprudence de la Cour de Justice (II). Enfin, nous examinerons comment cette cohérence est mise en œuvre, préservée et améliorée, au travers de la procédure de sélection des sites, du mécanisme de conservation des sites et des dispositions relatives aux corridors écologiques et aux zones relais (III).

I. LE CONCEPT DE RÉSEAU ÉCOLOGIQUE ET SES IMPLICATIONS SCIENTIFIQUES

Avant d'évoquer le concept de « cohérence écologique » du réseau Natura 2000, il est utile de d'évoquer la dynamique écologique des espèces et des écosystèmes se développant dans des paysages subissant une forte pression humaine (dits « fragmentés »), très nettement majoritaires en Europe (1.1). Ces considérations permettent de mieux comprendre le fondement scientifique du concept de « réseau écologique » comme stratégie de conservation (1.2).

1.1. DYNAMIQUE ÉCOLOGIQUE DES PAYSAGES FRAGMENTÉS ⁽³⁵⁷⁾

Les développements récents de l'écologie des populations ⁽³⁵⁸⁾, des écosystèmes ⁽³⁵⁹⁾ et des paysages ⁽³⁶⁰⁾ ont permis aux scientifiques

⁽³⁵⁷⁾ Les développements qui suivent se fondent notamment sur : J. BLONDEL, *Biogéographie. Approche écologique et évolutive*, Paris, Masson, 1995, 297 pp.; A. LACOSTE, et R. SALANON, *Éléments de biogéographie et d'écologie*, 2^e éd., Paris, Nathan Universités, 1999, 318 pp.; M. BAGUETTE et J. BLONDEL, « Two general strategies for conservation biology : metaclimax persistence and metapopulation management », article soumis.

⁽³⁵⁸⁾ L'écologie des populations (ou « démécologie ») étudie la structure, la dynamique et les interactions des populations d'espèces, c'est-à-dire des groupes d'individus d'une même espèce qui se reproduisent entre eux et produisent de nouveaux individus (R.B. PRIMACK, *A Primer of Conservation Biology*, 2^e éd., Sunderland, Massachusetts, USA, Sinauer Associates Inc., 2000, p. 15). Ainsi, les Moules perlière du bassin versant de la Sûre forment une population.

⁽³⁵⁹⁾ L'écologie des écosystèmes étudie la structure et le fonctionnement des écosystèmes, entendus comme des unités écologiques, spatialement délimitées, associant l'ensemble des organismes vivant en un lieu et leur environnement physique (association d'une biocénose et de son biotope) (d'après A. LACOSTE, et R. SALANON, *op. cit.*, p. 43). Un massif forestier, une prairie humide, un désert, un lac sont des écosystèmes.

⁽³⁶⁰⁾ L'écologie du paysage a pour objet d'étudier la répartition et la structure des taches (« patch ») d'habitats dans le paysage et leur influence sur la distribution des espèces et les processus écologiques. Le paysage, au sens écologique du terme, est défini de façon objective, sans référence au phénomène culturel et de perception humaine inclus dans la définition au sens usuel. Certains écologues l'entendent comme la « portion d'espace correspondant à une échelle de concernement des activités humaines. Il est défini par son hétérogénéité spatiale et temporelle, les activités humaines qui s'y déroulent et son environnement » (F. BUREL et J. BAUDRY, *Écologie du paysage. Concepts, méthodes et applications*, Paris, Tec & Doc, 1999, p. 352). De façon plus concrète, d'autres le définissent comme « l'ensemble des habitats (...) situés sur un territoire caractérisé par

de mieux comprendre comment s'organise et fonctionne la biodiversité dans les paysages européens modernes. Les activités humaines, en particulier depuis la révolution industrielle, ont complètement bouleversé la dynamique écologique naturelle, qui reposait sur les perturbations climatiques ou physiques comme les tempêtes, incendies ou inondations. L'homme, en s'établissant, a remplacé les écosystèmes primaires (forêts naturelles, zones humides côtières, etc.) par des écosystèmes artificiels ou semi-naturels comme les cultures ou les pâtures, ou encore des forêts plantées, le cas échéant d'essences non indigènes (épicéa). Les écosystèmes les moins rentables (zones humides) ont été détruits ou fortement dégradés, tandis que dans les écosystèmes ayant une valeur économique (forêts), la succession végétale a été volontairement immobilisée aux stades les plus productifs (forêt mûre, de production), au détriment des stades les plus riches sur le plan écologique (lande, forêt vieillissante).

L'urbanisation, l'intensification agricole, le développement de divers réseaux de routes et de chemin de fer ont en outre contribué à la fragmentation et l'isolement continus des habitats au sein du paysage depuis la deuxième moitié du XX^e siècle. Dans ce type de paysage « fragmenté », les populations d'espèces se voient progressivement morcelées en sous-populations de plus en plus petites, nettement plus vulnérables aux atteintes extérieures. À défaut d'une superficie suffisante d'habitat, cet ensemble de sous-populations (qualifié, en écologie, de « métapopulation ») ne peut se maintenir à long terme que si des échanges génétiques ont lieu en son sein et que si l'extinction éventuelle d'une sous-population est compensée par la colonisation d'un nouveau site favorable. Pareille dynamique n'a lieu que si une superficie minimale d'habitats favorable (même inoccupé) existe, et si la dispersion (migration) des individus dans le paysage n'est pas bloquée par des obstacles. L'échelle à laquelle ont lieu les échanges entre populations correspond généralement à celle du paysage (quelques centaines de mètres à plusieurs dizaines de kilomètres) ⁽³⁶¹⁾.

les mêmes constantes géomorphologiques et bioclimatiques » (J. BLONDEL, *op. cit.*, p. 14). Des exemples de paysages wallons sont les bocages de Lorraine et de Calestienne, le plateau brabançon ou encore l'open field de Hesbaye.

⁽³⁶¹⁾ Ainsi par exemple, le Damier du plantain, papillon de jour inféodé aux prés maigres, n'est plus représenté en Wallonie que par quelques petites populations dispersées autour de deux villages en Gaume. Selon une étude récente, celles-ci ne survivent que grâce à une dynamique

La réalité écologique ne se laisse cependant généralement pas encadrer facilement dans des théories simplificatrices. Force est de constater que les espèces – de poisson, d'invertébré, d'oiseau – présentent chacune des exigences différentes, tant en termes de superficie et de densité d'habitats que de possibilités de dispersion. Ceci rend les généralisations délicates sur le plan scientifique. Il s'ensuit que, si elle doit se fonder sur les connaissances scientifiques actuelles, toute stratégie de conservation doit tenir compte de ces différences et être suffisamment souple pour s'adapter à l'infinie variété du vivant, tout en tenant compte, conformément au principe de proportionnalité, des exigences du développement socio-économique.

1.2. LE CONCEPT DE RÉSEAU ÉCOLOGIQUE COMME STRATÉGIE DE CONSERVATION DE LA NATURE EN MILIEU FRAGMENTÉ

1.2.1. *Le concept et les objectifs du réseau écologique*

Conserver les espèces dans un paysage quasi naturel requiert seulement de laisser ce dernier évoluer selon ses propres lois, celles-ci pourvoyant elles-mêmes à la diversité d'habitats nécessaires pour permettre aux espèces de se maintenir. Nombre de parcs nationaux américains ou africains, d'une grande superficie, sont gérés de cette façon. En revanche, conserver les mêmes espèces dans un paysage très fragmenté par l'utilisation des sols, où les habitats sont de faibles superficie et sont très éloignés les uns des autres, requiert une toute autre approche, nettement plus interventionniste, de façon à préserver voire recréer une structure appropriée d'habitats ⁽³⁶²⁾.

C'est ce constat qui a conduit de nombreux Etats, ONG et instances internationales à promouvoir la mise en place de « réseaux écologiques », comme stratégie globale de conservation de la nature.

« métapopulationnelle », c'est-à-dire grâce aux échanges qu'elles entretiennent du fait de leur proximité et à l'existence d'habitats en suffisance pour accueillir de nouvelles populations (P. GOFFART & al., *Gestion des milieux semi-naturels et restauration des populations menacées de papillons de jour*, coll. Travaux, n° 25, Jambes, Région wallonne, Division de la Nature et des Forêts, 2001, pp. 49 et 112).

⁽³⁶²⁾ C'est le cas de la Wallonie. Hormis quelques territoires de grande superficie (camps militaires, Hautes-Fagnes), les sites d'intérêt biologique en Wallonie sont tous de taille moyenne à petite et très dispersés dans le paysage.

Actuellement, plusieurs initiatives internationales visant à établir un réseau écologique à une échelle (pan) européenne ont été lancées. Parallèlement, nombre de pays européens (dans ou hors de l'Union européenne) ont adopté le concept de réseau écologique comme principal instrument de leur politique de conservation de la nature ⁽³⁶³⁾.

Il n'entre pas dans le cadre de cette contribution d'évoquer les différentes acceptions (scientifique, politique, juridique,...) du concept de réseau écologique ⁽³⁶⁴⁾. Nous nous contenterons ici d'en proposer une définition qui correspond approximativement au concept utilisé dans les stratégies actuelles de conservation de la nature en Europe ⁽³⁶⁵⁾. Dans ces dernières, le réseau écologique se présente généralement comme une *structure cohérente de zones identifiées, protégées et/ou gérées de façon à assurer la conservation à long terme d'un échantillon donné d'espèces, d'habitats, d'écosystèmes et/ou de paysages dans un territoire donné*.

Cette structure peut s'envisager à différentes échelles géographiques – continentale, régionale ou locale –, selon l'autorité qui en prend l'initiative et les objectifs de conservation poursuivis. Elle vise à assurer la conservation à long terme d'une série d'espèces, d'habitats, d'écosystèmes et/ou de paysages en leur permettant de disposer de suffisamment d'espace vital et/ou de possibilités de dis

⁽³⁶³⁾ Les principales initiatives à l'échelle (pan)européenne sont le réseau Natura 2000 et le Réseau Emeraude, mis en place dans le cadre de la Convention de Berne (et correspondant au réseau Natura 2000 pour l'Union européenne). De nombreux Etats ont par ailleurs adopté le concept de réseau écologique comme stratégie de conservation. L'ensemble des initiatives prises en Europe dans ce domaine sont appelées à s'intégrer de façon cohérente dans le Réseau écologique paneuropéen (« Pan European Ecological Network », PEEN), mis en place dans le cadre de la Stratégie paneuropéenne de la diversité biologique et paysagère de 1995. Ce Réseau paneuropéen a fait l'objet de lignes directrices très précises, quoiqu'indicatives, par le Conseil de l'Europe (voy. CONSEIL DE L'EUROPE, *Lignes directrices pour la constitution du Réseau écologique paneuropéen*, coll. Sauvegarde de la Nature, n° 107, Strasbourg, éd. du Conseil de l'Europe, 2000, 52 pp.). Sur la mise en place d'un réseau écologique européen (« European Ecological Network », EECONE), voy. G. BENNETT (éd.), *Conserving Europe's Natural Heritage. Towards a European Ecological Network*, International Environment Law and Policy Series, Londres/Dordrecht/Boston, éd. Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, 1994, 334 pp.; N. DE SADELEER et C.-H. BORN, *Droit international et communautaire de la biodiversité*, Paris, Dalloz, 2004, à paraître. Pour une synthèse sur les réseaux écologiques mis en place à l'échelle nationale et régionale, voy. R.H.G. JONGMAN et I. KRISTIANSEN, *Approches nationales et régionales pour les réseaux écologiques en Europe*, Coll. Sauvegarde de la Nature n° 110, Strasbourg, éd. du Conseil de l'Europe, 2001, 95 pp.

⁽³⁶⁴⁾ Pour une réflexion scientifique et sociologique sur les multiples acceptions du concept de réseau écologique, voy. C. MOUGENOT et E. MELIN, « Entre science et action : le concept de réseau écologique », *Natures, Sciences et Sociétés*, n° 3/2000, pp. 20-30.

⁽³⁶⁵⁾ Cette définition s'inspire de celle du Réseau écologique paneuropéen (in CONSEIL DE L'EUROPE, *Lignes directrices...*, op. cit., p. 16) et de l'étude de R.H.G. JONGMAN, op. cit.

persion et d'échanges génétiques, pour satisfaire leur exigences écologiques. La réalisation de cet objectif n'implique donc pas la protection de tous les sites abritant de tels habitats et espèces, mais uniquement de ceux qui sont indispensables à leur survie à long terme, eu égard à leurs exigences écologiques.

Il ressort de ce qui précède qu'un réseau écologique ne peut se concevoir et être mis en œuvre que par rapport à des *objectifs de conservation* précis. En effet, compte tenu des exigences écologiques totalement différentes des espèces et habitats visés, le réseau écologique doit inclure pour chacun d'eux des sous-réseaux de sites adéquats. Les aires à protéger ou gérer pour satisfaire aux exigences d'espèces migratrices comme les oiseaux d'eau seront en effet totalement différentes de celles dont dépendent certains invertébrés ou poissons. Le choix des objectifs de conservation (et des listes d'espèces et d'habitats à conserver) est donc essentiel et conditionne de façon importante la configuration du réseau à construire.

1.2.2. *Les éléments du réseau écologique*

Au sein du réseau écologique, au sens précité, l'on distingue généralement ⁽³⁶⁶⁾ :

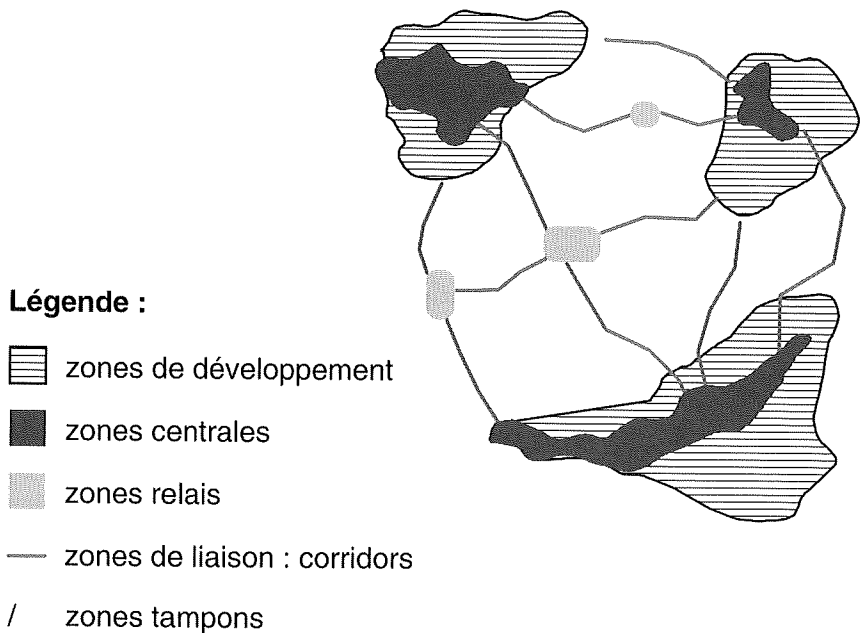
- les *zones centrales* (ou zones noyaux) : celles-ci constituent généralement les espaces de grand intérêt biologique dans lesquelles la conservation de la nature est considérée comme prioritaire. Elles forment l'ossature principale du réseau, et doivent être suffisamment grandes, ou à tout le moins suffisamment rapprochées et interconnectées par des corridors (*cfr. infra*) pour assurer un habitat suffisant à l'espèce considérée, préserver les processus écologiques dont il dépend et permettre à ladite espèce de conserver des populations viables dans toute son aire de répartition naturelle.

- les *zones de liaison*, ou corridors : ceux-ci jouent deux rôles principaux (différents selon l'échelle géographique considérée), à savoir, d'une part, assurer, le cas échéant, une connectivité entre les zones centrales en permettant aux espèces qui l'exigent de circuler entre ces zones, et, d'autre part, conserver les voies de migrations, à l'échelle européenne ou régionale. Les corridors sont particulièrement importants dans les paysages les plus fragmentés. Bien que leur efficacité est loin d'être prouvée pour tous les groupes d'espèces

⁽³⁶⁶⁾ Voy. R.H.G. JONGMAN, *op. cit.*, p. 169.

(notamment végétales), et suscite encore à l'heure actuelle de nombreux débats ⁽³⁶⁷⁾, les corridors semblent devoir jouer un rôle important de cohésion du système. Spécifiques à chaque espèce ou groupe d'espèce, et de configuration variable selon l'échelle considérée, ils peuvent être constitués par des habitats ponctuels, jouant le rôle de relais (mares, prairies maigres le long d'un cours d'eau, cordon dunaire reliant deux zones plus étendues) ou par des éléments linéaires (cours d'eau et leurs berges, alignement d'arbres, talus) ou continus (fonds de vallée, ligne de crête) voire par des paysages

Schéma n° 1.
Principaux éléments d'un réseau écologique



⁽³⁶⁷⁾ Pour une synthèse sur cette problématique, voy. R.H.J. JONGMAN et A.Y. TROUMBIS (éd.), *The Wider Landscape for Nature Conservation : Ecological Corridors and Buffer Zones*, Tilburg, European Center for Nature Conservation, 1995; D.K. ROSENBERG, B.R. NOON et E.C. MESLOW, « Biological Corridors : Form, Function and Efficacy », *Bio Science*, vol. 47, n° 10, pp. 677-687. Pour des exemples d'études sur l'efficacité des corridors pour les invertébrés, voy. CONSEIL DE L'EUROPE, *Atelier sur les corridors écologiques pour les invertébrés : stratégies de dispersion et de recolonisation dans le paysage agrosylvicole moderne*, Actes de l'atelier organisé les 10, 11 et 12 mai 2000 à Neuchâtel (Suisse), Strasbourg, Conseil de l'Europe, 2000, 166 pp.

entiers (plaines exploitées extensivement, vallées fluviales, zones côtières pour la migrations des oiseaux).

– les *zones tampons*, qui, comme leur nom l'indique, doivent permettre d'atténuer l'impact des activités humaines sur les zones noyaux et les zones de liaison. Elles peuvent être fonction des activités à contrôler et des sites concernés. Elles ne sont pas prévues dans tous les modèles de réseau écologique.

– les *zones de restauration* ou de développement, qui sont susceptibles d'être restaurées ou aménagées dans le but de renforcer le réseau écologique et devenir, le cas échéant des zones centrales. Elles peuvent se révéler essentielles lorsque les habitats d'une espèce sont devenus trop fragmentés pour assurer la viabilité de sa population.

1.2.3. *Le caractère fonctionnel du réseau écologique*

Un aspect essentiel du réseau écologique est son caractère fonctionnel : il doit, pour être efficace, permettre à la dynamique écologique de fonctionner correctement. Cela signifie que le réseau doit, soit, prévoir des espaces suffisamment grands (grands parcs nationaux, etc.) pour que les populations soient autosuffisantes, soit, à défaut, permettre au moins aux espèces qui l'exigent de se déplacer d'un site à l'autre, de migrer, etc. pour compenser le manque d'espace vital sur chaque site. Cette dernière hypothèse est la plus fréquente dans nos contrées très densément peuplées. Dans ce cas, la « perméabilité » du paysage aux mouvements des espèces (appelée en écologie sa « connectivité ») est une condition essentielle au maintien des populations éclatées (« métapopulations », *cfr. supra*)⁽³⁶⁸⁾.

De surcroît, la prise en considération de la dynamique écologique des paysages et des changements globaux de l'environnement est également indispensable et nécessite de prévoir un espace suffisant pour préserver cette dynamique (notamment liée aux successions

⁽³⁶⁸⁾ L'apparition d'obstacles entre des sites « interconnectés » peut ainsi menacer la survie de toute une population, sans qu'aucun des sites n'ait été détruit individuellement. Ainsi, le Saumon a disparu pendant près d'un siècle de la Meuse et du Rhin suite à l'érection de barrages et d'écluses infranchissables par cette espèce anadrome. Entre autres mesures, la création d'échelles à poisson lui a permis de réapparaître récemment.

végétales ⁽³⁶⁹⁾ et au réchauffement climatique). Il ne faut donc pas percevoir le réseau écologique comme définitivement figé dans le paysage (sur une carte « définitive »), mais au contraire comme en perpétuelle évolution, que ce soit à des échelles de temps perceptibles par le public (succession végétale) ou non (réchauffement climatique).

1.2.4. *Les incertitudes liées à la pertinence du concept de réseau écologique*

Si de nombreux projets de réseaux écologiques ont été progressivement mis en place à différentes échelles en Europe (*cf. supra*), il convient de souligner que, de façon générale, l'efficacité de l'instrument n'est guère prouvée sur le plan scientifique. Ainsi qu'on l'a dit, le rôle fonctionnel des corridors est loin d'être démontré pour nombre d'espèces, notamment végétales. Les risques liés à la propagation d'espèces invasives via ces couloirs ne sont pas négligeables, tandis que d'aucuns dénoncent la volonté de relier entre elles des populations qui sont séparées naturellement depuis des centaines d'années, et donc en voie de différenciation génétique ⁽³⁷⁰⁾. Les lacunes considérables qui subsistent dans la connaissance de l'écologie des espèces et habitats (même protégés) pourraient en soi constituer un obstacle important à la sélection écologiquement rationnelle des zones du réseau et leur gestion. Par ailleurs, les exigences de certaines espèces peuvent se révéler contradictoires, au point qu'il faille établir des priorités entre espèces ou habitats, selon des critères *a priori* difficiles à justifier sur le plan scientifique ⁽³⁷¹⁾. Enfin, rappelons que ce concept ne s'applique qu'à un nombre limité d'espèces et d'habitats, et qu'il ne constitue pas nécessairement un moyen de conserver la biodiversité dans son ensemble. Des mesures sur la totalité du territoire doivent prises à cet effet.

⁽³⁶⁹⁾ Le concept de succession végétale, c'est-à-dire la succession dans le temps de communautés végétales sur un même site vers le stade le plus stable (« climax ») (par exemple du sol nu jusqu'à la hêtraie), est essentiel pour comprendre la dynamique écologique des écosystèmes terrestres et la nécessité d'assurer une gestion des milieux situés le plus en amont dans la succession (milieux ouverts comme les pelouses).

⁽³⁷⁰⁾ En ce sens, F. BLANCHARD, « Eléments de réflexion sur la biodiversité et la mise en réseau. Apport de l'outil phytosociologique », in COLL., *Le réseau écologique*, actes du colloque d'Arquennes des 8 et 9 novembre 1995, Jambes, Ministère de la Région wallonne, Travaux n° 18, 1997, p. 90.

⁽³⁷¹⁾ Ainsi, en Région wallonne, un débat s'est ouvert sur la question de savoir s'il était préférable d'aménager les combes et clochers aux fins de conserver les espèces de chauve-souris ou plutôt la Chouette effraie, ces deux taxons s'excluant apparemment l'un l'autre sur un même site.

Il reste qu'en l'état actuel des connaissances, cette stratégie pragmatique – qui n'exclut en rien d'autres moyens de conservation – paraît rencontrer un certain succès tant auprès des décideurs que des ONG et des biologistes de la conservation. Il permet notamment d'affecter les moyens disponibles à certaines priorités clairement identifiées et relativement compréhensibles par le public. Le recours au principe de précaution devrait guider à certains égards la planification de la mise en place du réseau dans les cas les plus difficiles, de façon à éviter, sinon des conséquences irréversibles en termes de conservation, à tout le moins un gaspillage de ressources précieuses.

II. NOTION DE COHÉRENCE ÉCOLOGIQUE DU RÉSEAU NATURA 2000

La directive Habitats qualifie expressément le réseau Natura 2000 de « *réseau écologique cohérent* » (art. 3, § 1), sans toutefois définir expressément ces derniers termes. À défaut de définition légale, la lecture combinée des directives Oiseaux et Habitats et de la jurisprudence de la Cour de justice permettent de circonscrire, tant que faire se peut, le contenu de cette notion, qui repose, d'une part, sur les critères de sélection des sites, et, d'autre part, sur le maintien ou la restauration de corridors écologiques et de zones relais dans le paysage (2.2). Il importe de rappeler au préalable l'objectif poursuivi par le réseau Natura 2000, qui permet d'éclairer le sens du concept de cohérence, conformément aux principes d'interprétation reconnus par la Cour de justice ⁽³⁷²⁾ (2.1).

2.1. OBJECTIF DU RÉSEAU NATURA 2000

La directive Habitats prévoit la constitution d'un « *réseau écologique cohérent* », dénommé Natura 2000, formé par « *des sites abritant des types d'habitats naturels figurant à l'annexe I et des habitats d'espèces figurant à l'annexe I* », ainsi que par les zones de protection spéciale (ZPS) désignées en vertu de la directive Oiseaux (art. 3, § 1, de la directive). Il s'agit d'un des moyens prévus par la directive Habitats pour contribuer à assurer la biodiversité sur le territoire de la Communauté européenne (art. 2, § 1, de la directive Habitats).

⁽³⁷²⁾ C.J.C.E., 15 mai 1997, *TWD c. Commission*, aff. C-355/95 P, *Rec.*, I-2549.

Le réseau Natura 2000 doit « assurer le maintien ou, le cas échéant, le rétablissement, dans un état de conservation favorable, des types d'habitats naturels et des habitats d'espèces concernés dans leur aire de répartition naturelle » (art. 3, § 1, de la directive). Cet objectif est constitutif d'une obligation de résultat dans le chef à la fois de la Commission et des Etats membres, selon leurs responsabilités respectives (*cf. infra*)⁽³⁷³⁾. Il conditionne clairement l'interprétation à donner au concept de cohérence écologique du réseau Natura 2000.

2.2. LA NOTION DE COHÉRENCE ÉCOLOGIQUE DU RÉSEAU NATURA 2000

DANS LES DIRECTIVES OISEAUX ET HABITATS

2.2.1. *Notion*

Dans le sens usuel du terme, la cohérence s'entend de deux façons : soit comme l'union étroite des divers éléments d'un corps (syn. adhérence, connexion), soit comme une liaison, un rapport étroit d'idées qui s'accordent entre elles (absence de contradiction) (*Petit Robert*). La cohérence d'un ensemble de sites géographiquement délimités est donc avant tout une *caractéristique de sa structure spatiale* (homogène, connectée, harmonieuse, logique). C'est avant tout sous cette acception que les directives Oiseaux et Habitats utilisent le terme de « cohérence », ainsi qu'il ressort de l'examen de leurs termes et de la jurisprudence de la Cour de justice (*cf. infra*).

La qualification de la cohérence du réseau comme « écologique » permet de préciser les contours du concept. Elle donne l'étalon par rapport auquel la cohérence doit être évaluée, à savoir les *objectifs écologiques* du réseau Natura 2000, rappelés ci-avant. Dès lors que ce dernier vise à conserver une série d'espèces et de types d'habitats naturels aux exigences distinctes, la cohérence du réseau Natura 2000 doit être évaluée pour chaque espèce et chaque type d'habitat naturel concerné. Un réseau de sites cohérent pour préserver une espèce d'oiseau migrateur ne l'est pas nécessairement pour conserver une espèce endémique de plante.

Pour atteindre cette cohérence écologique, les directives précitées se fondent principalement sur l'application de *critères de sélection de nature scientifique* pour sélectionner, à l'échelle nationale puis de

⁽³⁷³⁾ Voy. également en ce sens l'article 2, § 2, de la directive.

chaque région biogéographique, les zones protégées du réseau (art. 4 des directives Oiseaux et habitats). L'article 6, § 4, de la directive dispose en effet que des mesures compensatoires doivent être prises pour assurer « *que la cohérence globale de Natura 2000 est protégée* ». Elle postule donc que le réseau était cohérent au départ, une fois mis en place en application de la procédure de sélection prévue ⁽³⁷⁴⁾.

De surcroît, les Etats membres doivent s'efforcer d'« *améliorer* » la cohérence écologique de Natura 2000, selon les termes employés, par l'encouragement à la *gestion d'éléments du paysage* jouant un rôle dans la dispersion des espèces et les échanges génétiques (*corridors écologiques ou zones relais*) (art. 3, § 3, et 10 de la directive Habitats). Ces derniers participent donc également à la cohérence du réseau.

A défaut de définition légale, l'examen des dispositions relatives à ces instruments permet de déterminer le contenu que le législateur communautaire a voulu donner à la notion de cohérence écologique.

2.2.2. Critères de sélection de nature scientifique et cohérence du réseau

A. Directive Oiseaux

Dès 1979, le Conseil a jugé que certaines espèces d'oiseaux devaient faire l'objet de mesures de conservation spéciale concernant leur habitat afin d'assurer leur survie et leur reproduction dans leur aire de répartition naturelle. A cette occasion, il a souligné l'importance de coordonner ces mesures « *en vue de la constitution d'un réseau cohérent* » ⁽³⁷⁵⁾.

Pour parvenir à cet objectif, la directive Oiseaux, dans son article 4, impose aux Etats membres de classer en zones de protection spéciale (ZPS) « *les territoires les plus appropriés en nombre et en superficie à la conservation de [ces espèces] dans la zone géographique maritime et terrestre d'application de cette directive* ». Des mesures similaires doivent être prises en faveur des habitats des espèces migratrices non reprises à l'annexe I, et dont la venue est régulière, « *compte tenu des besoins de protection (...) en ce qui concerne leurs*

⁽³⁷⁴⁾ En ce sens, COMMISSION EUROPÉENNE, *Gérer les sites Natura 2000. Les dispositions de l'article 6 de la directive « habitats » (92/43/CEE)*, Luxembourg, Office de publication des Communautés européennes, 2000, p. 47.

⁽³⁷⁵⁾ Neuvième considérant du préambule de la directive Oiseaux.

aires de reproduction, de mue et d'hivernage et les zones de relais dans leur aire de migration ». Les critères de sélection sont, on le constate, pour le moins flous ⁽³⁷⁶⁾, et ont suscité de nombreuses controverses quant à la question de savoir si tel ou tel site devait ou non être classé en ZPS.

Malgré le caractère général des termes employés dans l'article 4, § 1, de la directive, la Cour de justice a cependant confirmé à plusieurs reprises que les critères qui y sont énoncés sont de nature objective (ornithologique). Ils incluent notamment la présence d'une espèce d'oiseau de l'annexe I ainsi que la qualification d'un habitat comme « zone humide » ⁽³⁷⁷⁾. Le critère de la *présence de l'espèce* sur un site favorable n'est pas expressément requis par la directive Oiseaux mais doit être pris en considération, si l'on considère les explications données dans le formulaire standard de données qui doit être rempli par les Etats membres lors de chaque désignation de ZPS ⁽³⁷⁸⁾, ⁽³⁷⁹⁾.

⁽³⁷⁶⁾ Il était prévu au départ que les Etats consultent la Commission pour réaliser leurs désignations de ZPS (voy. la première proposition de directive, *J.O.C.E.*, C 24, 1^{er} février 1977). Dans sa résolution du 2 avril 1979, le Conseil a pris acte des intentions de la Commission « de faire des propositions appropriées en ce qui concerne les critères relatifs à la détermination, au choix, à l'organisation et aux modes de gestion des zones de protection spéciale ». Il a ainsi invité la Commission à prendre en considération dans ses propositions notamment « (...) un seuil minimal pour ces surfaces permettant d'atteindre les objectifs de l'article 4 (...) ». La Commission n'a jamais fait de propositions en ce sens (voy. W.P.J. WILS, « La protection des habitats naturels en droit communautaire », *C.D.E.*, n° 3-4, 1994, pp. 405-406).

⁽³⁷⁷⁾ C.J.C.E., 2 août 1993, aff. C-355/90, *Commission c/ Espagne* (« Marismas de Santona », *Amén.*, 1993/4, p. 227, obs. N. DE SADELEER, point 26. La Cour a également affirmé que la marge d'appréciation des Etats membres se limitait à la mise en œuvre de ces critères (voy. C.J.C.E., 19 mai 1998, aff. C-3/96, *Commission c/ Pays-Bas*, *Rec.*, I, p. 3031, points 61-63).

⁽³⁷⁸⁾ Le formulaire standard de données que doivent remettre les Etats membres avec chaque proposition de désignation comme ZPS ou ZSC (voir décision 97/266/CE du 18 décembre 1996 concernant le formulaire d'information d'un site proposé comme site Natura 2000, *J.O.C.E.*, L 107, 24/4/1997) prévoit que lorsque la présence d'un habitat naturel ou d'une espèce visé par Natura 2000 (y compris des oiseaux) est jugée « non significative » (évaluation « D » du critère de présence), l'Etat ne doit pas appliquer les critères de sélection de l'annexe III au site ni en donner une évaluation écologique globale. La Commission estime dans ce cas que ces habitats et espèces « ne doivent pas être considérés comme couverts par les objectifs de conservation du site » (COMMISSION EUROPÉENNE, *Gérer les sites Natura 2000 – Les dispositions de l'article 6 de la directive « Habitats » 92/43/CEE*, Luxembourg, Commission européenne, 2000, p. 39).

⁽³⁷⁹⁾ Ce critère est susceptible de poser problème lorsque l'espèce est à ce point rare qu'elle ne pourrait être rétablie dans un état de conservation favorable que moyennant la conservation ou la restauration de sites favorables n'abritant pas actuellement ladite espèce, mais susceptibles d'être recolonisés par elle à moyen terme. En tout état de cause, l'article 3 de la directive oiseaux impose expressément aux Etats membres de prendre « toutes les mesures nécessaires pour préserver, maintenir ou rétablir une diversité et une superficie suffisante d'habitats pour toutes les espèces d'oiseaux », notamment par le « rétablissement de biotopes détruits », voire la « création de biotopes ». Les sites restaurés, une fois recolonisés, devraient à tout le moins être désignés comme ZPS et être intégrés dans le réseau Natura 2000.

Bien que les critères soient vagues et qu'une certaine marge d'appréciation soit laissée aux Etats membres pour choisir les futures ZPS⁽³⁸⁰⁾, la structure du réseau doit donc être pensée de façon scientifique, en fonction des objectifs de conservation visés. On peut en déduire que le réseau de ZPS ne sera cohérent pour une espèce donnée que si les sites sont suffisamment étendus et nombreux pour permettre, soit, sa reproduction et sa survie (espèce de l'annexe I), soit sa migration (espèce migratrice non visée dans cette annexe) dans l'ensemble du territoire de la Communauté⁽³⁸¹⁾.

B. Directive Habitats

S'agissant des types d'habitats naturels et des espèces d'intérêt communautaire, la directive Habitats prévoit une procédure de sélection des sites en quatre étapes, reposant sur des critères objectifs précis, expressément énumérés dans une annexe. L'ensemble de la procédure est conduit par région biogéographique (art. 4, § 2, de la directive Habitats), la cohérence du réseau s'évaluant d'abord à cette échelle.

– Critères de sélection des sites à l'échelle nationale (étape 1)

Au cours de la première étape de la procédure, les Etats membres sont amenés à élaborer, sur la base des critères établis à l'annexe III et des informations scientifiques pertinentes, un inventaire national des sites qu'ils proposent d'inclure dans le réseau Natura 2000 (art. 4, § 1).

S'agissant des *types d'habitats naturels de l'annexe I*, les critères à prendre en considération sont le caractère représentatif de l'habitat

⁽³⁸⁰⁾ C.J.C.E., 19 mai 1998, aff. C-3/96, *Commission c/ Pays-Bas*, précité.

⁽³⁸¹⁾ Cette dernière précision est d'importance lorsque l'aire de répartition naturelle de l'espèce dépasse le territoire de la Communauté, ce qui est le cas de nombreuses espèces d'oiseaux migrateurs, dont les sites de reproduction sont situés en Asie, ou dont les quartiers d'hiver sont situés en Afrique. En pareil cas, force est de constater que la cohérence du réseau trouve ici une limite qui ne peut être résolue que par une coopération internationale de la Communauté et de ses membres avec les Etats de l'aire de répartition où migrent les espèces concernées. A cet égard, l'Accord relatif à la conservation des oiseaux d'eau migrateurs d'Afrique-Eurasie (AEWA), adopté le 16 juin 1995 à La Haye (vig. 1^{er} nov. 1999) dans le cadre de la convention de Bonn (espèces migratrices), présente un intérêt majeur, en ce qu'il établit un cadre à une coopération internationale en faveur des oiseaux migrateurs européens et africains couvrant l'ensemble de leur voies migratoires (sur cet accord, voy. C. de KLEMM et S. MALJEAN-DUBOIS, « L'Accord de la Haye du 16 juin 1995 sur la conservation des oiseaux d'eau migrateurs d'Afrique-Eurasie », *R.J.E.*, 1998/1, pp. 5-30). Cet accord a été signé mais pas encore ratifié par la Communauté européenne.

sur le site ⁽³⁸²⁾, sa superficie relative par rapport à celle couverte par l'habitat au niveau national, et son statut de conservation ⁽³⁸³⁾ sur le site. Un site doit donc d'autant plus figurer dans l'inventaire que l'habitat naturel qu'il abrite est bien caractérisé, qu'il couvre une superficie relative importante et qu'il est bien conservé. S'agissant des *espèces de l'annexe II*, les critères sont la taille et la densité de la population présente sur le site, la conservation et les possibilités de restauration de son habitat sur le site, et son degré d'isolement par rapport à l'aire de répartition naturelle de l'espèce. Un site est donc d'autant plus susceptible de figurer à l'inventaire national qu'il abrite une population d'une taille et d'une densité importante, isolée, et dont l'habitat est bien conservé. Une évaluation globale de la valeur du site pour la conservation des habitats et espèces concernés intègre tous ces critères, et peut en prendre d'autres en considération, y compris en rapport avec des activités humaines dans ou à proximité du site ⁽³⁸⁴⁾.

Différents selon qu'ils concernent des espèces ou des habitats naturels, les critères de l'annexe III « étape 1 » servent donc à éva-

⁽³⁸²⁾ Un habitat naturel est d'autant plus représentatif sur un site donné qu'il correspond bien à la définition de cet habitat dans le Manuel d'interprétation des habitats de la Commission (COMMISSION EUROPÉENNE, Direction générale de l'Environnement, *Manuel d'interprétation des habitats de l'Union européenne*, EUR 15/2, octobre 1999, 132 pp., disponible en ligne sur <http://europa.eu.int/comm/environment/nature/home-fr.htm>) (annexe de la décision 266/97/CE, point 3.1, ii, des notes explicatives).

⁽³⁸³⁾ Plus exactement le degré de conservation de sa structure (composition floristique essentiellement) et de ses fonctions (c'est-à-dire de sa capacité de se maintenir à long terme) et les possibilités de restauration (annexe de la décision 266/97/CE, point 3.1, ii, des notes explicatives).

⁽³⁸⁴⁾ La question de savoir si un Etat membre est autorisé à reprendre dans la proposition de liste les sites n'abritant pas *actuellement* un habitat naturel protégé (même dégradé) ou une population d'espèce visée par Natura 2000, mais susceptibles d'abriter un tel habitat naturel ou une telle espèce moyennant des mesures de restauration de l'habitat, reste controversée. L'article 3, § 1^{er}, de la directive Habitats dispose que le Réseau Natura 2000 est « formé par des sites abritant des types d'habitats naturels figurant à l'annexe I et des habitats d'espèces figurant à l'annexe II ». L'article 4, § 1, de la directive Habitats précise que les Etats doivent remettre à la Commission une liste de sites « indiquant les types d'habitats naturels de l'annexe I et les espèces indigènes de l'annexe II qu'ils abritent ». Ainsi qu'on l'a dit, lorsque la présence d'un habitat naturel ou d'une espèce visé par Natura 2000 (y compris des oiseaux) est jugée « non significative » (évaluation « D » du critère de présence), la Commission considère que ces habitats et espèces « ne doivent pas être considérés comme couverts par les objectifs de conservation du site » (cfr. *supra*, note 379). Ceci semble indiquer qu'un site ne pourrait être intégré dans le réseau Natura 2000 que lorsque les espèces ou habitats naturels d'intérêt communautaire sont présents sur le site, le cas échéant suite à une restauration ou une réintroduction réussie. La notion de « présence » reste cependant non définie, et devrait être interprétée largement, au regard des objectifs de conservation de l'habitat ou de l'espèce considéré(e). Pour les espèces les plus rares ou les plus menacées, la restauration d'habitats favorables susceptibles d'être recolonisés à moyen terme peut être la seule façon de rétablir l'espèce dans un état de conservation favorable, conformément à la théorie des métapopulations. De telles mesures s'avèrent dès lors obligatoires compte tenu de l'obligation de résultat qui pèse sur les Etats membres, quand bien même elles ne seraient pas appliquées au sein de sites Natura 2000.

luer à l'échelle nationale l'importance relative des sites pour les habitats et espèces visés par la directive. La Cour a rappelé que ces critères ont été « *définis en fonction exclusivement de l'objectif de conservation des habitats naturels ou de la faune et de la flore sauvages figurant respectivement à l'annexe I ou à l'annexe II* » et que leur respect était une condition *sine qua non* de la réalisation de cet objectif, notamment lorsque l'aire de répartition naturelle de l'habitat ou de l'espèce dépasse les frontières d'un Etat ⁽³⁸⁵⁾. A partir de ce constat, la Cour a déduit que seules les exigences « *tenant à la conservation des habitats naturels ainsi que de la flore et de la faune sauvages* » devaient être prises en considération lors de l'élaboration de la proposition de liste ⁽³⁸⁶⁾.

La Cour relève en particulier que, « *pour établir un projet de liste des sites d'importance communautaire, de nature à aboutir à la constitution d'un réseau écologique européen cohérent de ZSC, la Commission doit disposer d'un inventaire exhaustif des sites revêtant, au niveau national, un intérêt écologique pertinent au regard de l'objectif de conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages visé par la directive habitats. A cette fin, ledit inventaire est établi sur la base des critères fixés à l'annexe III (étape 1) de cette directive. (...)* » (nous soulignons) ⁽³⁸⁷⁾. Elle confirme donc le lien entre les critères de sélection et la cohérence du réseau.

Elle donne également une indication sur la façon d'appliquer ces critères, à savoir par référence à l'objectif de conservation des espèces et habitats visés. En effet, plus précis que ceux énoncés par la directive Oiseaux, ces critères n'en restent pas moins généraux, ce qui laisse une certaine marge d'appréciation aux Etats membres pour les appliquer ⁽³⁸⁸⁾. L'obligation, pour les Etats membres, de tenir compte des objectifs du réseau Natura 2000 lors de la désignation des ZSC (art. 3, § 2, de la directive Habitats), les précisions données dans le formulaire standard de données établi en 1997 ainsi que la jurisprudence de la Cour de justice limitent cependant cette

⁽³⁸⁵⁾ C.J.C.E., 7 novembre 2000, précité, points 14 et 15, 22 et 23. La Cour a confirmé cette interprétation dans trois arrêts ultérieurs du 11 septembre 2001 précités : aff. C-220/99, points 31 et 32; aff. C-71/99, points 27 et 28; aff. C-67/99, points 34 et 35.

⁽³⁸⁶⁾ Points 14 à 16 de l'arrêt du 7 novembre 2000.

⁽³⁸⁷⁾ Points 22 et 23 de l'arrêt du 7 novembre 2000.

⁽³⁸⁸⁾ Cette marge d'appréciation est notamment importante pour délimiter le périmètre des sites.

marge d'appréciation. La Cour a ainsi précisé à plusieurs reprises que la nature des critères étape 1 est strictement scientifique ⁽³⁸⁹⁾.

– Critères de sélection des sites à l'échelle communautaire (étape 2)

C'est au cours de l'étape 2 de la procédure que la cohérence du réseau Natura 2000 va être véritablement recherchée, ce, à l'échelle de chacune des régions biogéographiques concernées ⁽³⁹⁰⁾ (art. 4, § 2, al. 1, de la directive Habitats). En effet, la Commission doit évaluer si les sites proposés dans les listes nationales correspondent à des sites d'importance communautaire (SIC), c'est-à-dire s'ils contribuent « *au maintien ou au rétablissement dans un état de conservation favorable d'un habitat naturel de l'annexe 1 ou d'une espèce de l'annexe 2 et/ou à la cohérence de Natura 2000* » ⁽³⁹¹⁾. L'importance communautaire d'un site est présumée s'il comporte un habitat ou une espèce prioritaire ⁽³⁹²⁾. Pour les autres sites, la Commission doit utiliser les critères de l'annexe III (étape 2) pour procéder à cette évaluation. Ces critères sont assez généraux : outre la valeur relative du site au niveau national, établie au cours de l'étape 1, interviennent dans le choix des SIC la localisation géographique du site par rapport aux voies migratoires d'espèces de l'annexe II, son appartenance à un écosystème transfrontalier, la surface totale du site, le nombre de types d'habitats naturels de l'annexe I et d'espèces de l'annexe II présents sur le site et enfin « *la valeur écologique globale du site pour la ou les régions biogéographiques concernées et/ou pour l'ensemble du territoire visé à l'article 2 tant par l'aspect caractéristique ou unique des éléments le composant que par leur combinaison* ».

⁽³⁸⁹⁾ Voy. C.J.C.E., 7 novembre 2000, aff. C-371/98, *The Queen & Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions, ex parte First Corporate Shipping* (« Estuaire de Severn », *Amén.*, 1/2001, p. 57, note C.-H. BORN, « La marge d'appréciation des Etats membres lors de la procédure de désignation des zones spéciales de conservation »; 11 septembre 2001, aff. C-220/99, *Commission c/ République française*; 11 septembre 2001, aff. C-67/99, *Commission c/ Irlande*; 11 septembre 2001, aff. C-71/99, *Commission c/ République fédérale d'Allemagne*.

⁽³⁹⁰⁾ Pour rappel, la Belgique est à cheval sur deux régions biogéographiques, la région atlantique (nord du sillon sambro-mosan) et la région continentale (sud du sillon sambro-mosan).

⁽³⁹¹⁾ Annexe III, étape 2, de la directive Habitats. Voy. également la définition du site d'importance communautaire (art. 1, k, de la directive Habitats). On notera que le libellé de ces dispositions laisse à penser qu'un site peut contribuer soit à la conservation d'une espèce ou d'un habitat, soit à la cohérence du réseau Natura 2000. Or, la cohérence du réseau ne peut s'apprécier précisément que par rapport à ces objectifs de conservation (*cf. supra*).

⁽³⁹²⁾ Ceci signifie que les critères de sélection étape 1 sont ceux qui déterminent, pour les espèces et habitats prioritaires, la cohérence du réseau à l'échelle de chaque région biogéographique, puisque tout site sélectionné au niveau national les abritant doit être inclus dans le réseau.

Sur la base de ces critères, la Commission établit son projet de liste de SIC lors d'une seconde série de séminaires biogéographiques. Le résultat prendra la forme d'une liste de sites considérée *a priori* comme cohérente, sous réserve des éventuelles remarques du Comité Habitats dans l'étape suivante de la procédure de sélection ⁽³⁹³⁾.

– Critères utilisés lors des dernières étapes de la sélection

Ensuite, le projet de liste de SIC est soumis au Comité « Habitats », composé des représentants des Etats membres et présidé par un représentant de la Commission, lequel remet un avis conforme. La liste définitive est arrêtée définitivement par la Commission, ou, le cas échéant, par le Conseil statuant à la majorité qualifiée, si la Commission souhaite se départir de l'avis du comité (art. 4, § 2, al. 2 et 3, et art. 21 de la directive Habitats). Le texte ne prévoit pas expressément le recours par ce Comité (ni par le Conseil, en cas de désaccord entre la Commission et le Comité) à des critères précis de sélection. D'aucuns en déduiront que les exigences de nature sociale ou économique pourraient être prises en compte à ce stade de la procédure, en l'absence de précision contraire dans le texte ⁽³⁹⁴⁾. Nous avons déjà dit dans une autre contribution en quoi l'on ne souscrivait guère à cette interprétation, qui, selon nous, est contradictoire avec la notion même de cohérence *écologique* du réseau ⁽³⁹⁵⁾.

Enfin, pour rappel, les Etats sont tenus de désigner comme ZSC tous les sites retenus comme SIC. Aucune marge d'appréciation n'est offerte aux Etats, si ce n'est pour déterminer l'ordre dans lequel les désignations doivent avoir lieu (art. 4, § 4).

⁽³⁹³⁾ Ainsi par exemple, les SIC dont la liste a été arrêtée par la Commission en 2001 pour la région macaronésienne (Madère, Açores, Canaries) forment en principe, pour cette zone biogéographique, un réseau écologiquement « cohérent » (décision 2002/11/CE de la Commission du 28 décembre 2001, *J.O.C.E.*, L 5, 9.1.2002). La décision émet toutefois une réserve concernant les récifs, pour lesquels les données étaient insuffisantes (considérant 6 du préambule).

⁽³⁹⁴⁾ En ce sens, L. LE CORRE, « Constitution du réseau Natura 2000 et exigences économiques et sociales », note sous C.J.C.E., 7 novembre 2000, aff. C-371/98, *Droit de l'Environnement*, déc. 2000, n° 84, p. 12.

⁽³⁹⁵⁾ Voy. notre commentaire « La marge d'appréciation des Etats membres lors de la procédure de désignation des zones spéciales de conservation », Observations sous C.J.C.E., 7 novembre 2000, aff. C-371/98, *The Queen & Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions, ex parte First Corporate Shipping* (« Estuaire de Severn »), *Amén.*, 1/2001, p. 57.

2.2.3. Corridors écologiques, zones relais dans le paysage et cohérence du réseau

D'autres mesures participent à la cohérence du réseau Natura 2000. L'adoption par les Etats membres de mesures en faveur de la gestion des éléments du paysage jouant un rôle de *corridor écologique* ou de *zone relais* (pour les migrations, la dispersion ou les échanges génétiques) est en effet considérée comme susceptible « d'améliorer la cohérence écologique » du réseau, et est encouragée à ce titre par la directive Habitats (art. 3, § 3 et 10) ⁽³⁹⁶⁾.

Les éléments du paysage visés par les dispositions précitées sont « ceux qui, de par leur structure linéaire et continue (tels que les rivières avec leurs berges ou les systèmes traditionnels de délimitation des champs) ou leur rôle de relais (tels que les étangs ou les petits bois), sont essentiels à la migration, à la distribution géographique et à l'échange génétique d'espèces sauvages » (art. 10) ⁽³⁹⁷⁾. L'identification des éléments du paysage qui participent à la cohérence du réseau (en l'améliorant) repose donc avant tout sur un critère *fonctionnel* (l'importance pour la dispersion, la migration ou les échanges génétiques). Ces structures paysagères sont donc formées, d'une part, par le « maillage écologique » fin, c'est-à-dire la trame physique du paysage que constituent les interfaces entre milieux différents (lisières, végétation rivulaire), au sein des milieux ouverts ou fermés (haies, bocage, layons forestiers, bords de routes, clairières), et, d'autre part, par les éléments paysagers de plus grande taille (espaces pâturés extensivement, vallées, forêts alluviales, lignes de crête, côtes, vergers), jouant le rôle de zones relais ou de corridors, par exemple pour les espèces migratrices.

⁽³⁹⁶⁾ L'article 3, § 3, de la directive dispose que « là où ils l'estiment nécessaire, les Etats membres s'efforcent d'améliorer la cohérence écologique de Natura 2000 par le maintien et, le cas échéant, le développement des éléments du paysage, mentionnés à l'article 10, qui revêtent une importance majeure pour la faune et la flore sauvages » (art. 3, § 3).

⁽³⁹⁷⁾ Dans sa proposition de directive, la Commission suggérait de définir de façon plus précise dans une annexe les « éléments marquants du paysage qui sont d'importance pour la flore et la faune sauvages ». Cette annexe comprenait, dans sa version de mars 1991, les éléments suivants : « arbres anciens, petits bois et vergers ; haies et autres systèmes traditionnels de délimitation des champs aménagés par l'homme ; rangées d'arbres ; talus herbeux ; garrigues ; bosquets ; mares, mares temporaires et trous d'eau ; fossés à eau douce et à eau saumâtre ; dépressions humides ; sommets de collines secs, en friche ; bordures de terrains arables ; zones rocailleuses ; surfaces herbeuses des vergers et plantations ; bords des cours d'eau et de pièces d'eau ; sources et cours d'eau ; anciens tunnels et galeries de mine ; carrières abandonnées ; marais salants ; récifs côtiers, y compris récifs artificiels ; couloirs de vallées » (annexe VII des modifications à la proposition de directive du Conseil concernant la conservation des habitats naturels et semi-naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (J.O.C.E., C 75, 20.3.1991).

Ces différents éléments permettent de « connecter », sur le plan écologique, les habitats entre eux et améliorer ainsi la « connectivité » du paysage, c'est-à-dire son aptitude à permettre les mouvements des espèces⁽³⁹⁸⁾. L'on ne saurait trop insister sur le rôle essentiel que jouent ces éléments du paysage dans la dispersion des individus et le maintien de certaines populations fragmentées (« métapopulations »), bien que de nombreuses lacunes dans les connaissances subsistent sur le rôle des corridors écologiques et la façon de les préserver ou de les restaurer (*cfr. supra*).

S'il faut saluer le fait que l'importance des corridors écologiques et des zones relais est reconnue par la directive, l'on notera que, selon ses termes, le maintien des éléments du paysage précités ne peut qu'« améliorer » la cohérence du réseau Natura 2000, (celle-ci étant censée être déjà réalisée au travers de la procédure de sélection), alors que ces éléments sont qualifiés d'« essentiels » pour les espèces – et donc pour la réalisation des objectifs de conservation. Dans le cadre du Réseau écologique paneuropéen (*cfr. supra*), le maintien ou la création de corridors écologiques est pourtant considéré comme une priorité⁽³⁹⁹⁾.

2.2.4. Conclusion

Les directives Oiseaux et Habitats semblent partir du postulat selon lequel la cohérence écologique du réseau Natura 2000 est assurée, à la base, avant tout par la procédure de sélection de sites abritant des habitats naturels ou des populations d'espèces d'intérêt communautaire. Cette procédure est, à cet effet, guidée par des critères scientifiques obligeant les Etats et la Commission à sélectionner une série de sites en fonction de la représentation et de l'état de conservation de chaque espèce et chaque habitat au sein d'une même région biogéographique ou de leur aire de répartition naturelle. Une fois établi conformément aux critères imposés, le réseau Natura 2000 est considéré comme écologiquement cohérent pour la

⁽³⁹⁸⁾ Sur la notion de connectivité écologique du paysage, voy F. BUREL et J. BAUDRY, *Ecologie du paysage. Concepts, méthodes et applications, op. cit.*, pp. 95 et s. Cette notion doit être analysée en fonction des espèces considérées. Ainsi, la connectivité du paysage pour un Castor est assurée si les obstacles (barrages, écluses, etc.) à ses mouvements sur les cours d'eau sont rendus franchissables (échelle à poisson, etc.).

⁽³⁹⁹⁾ Voy. CONSEIL DE L'EUROPE, *Lignes directrices pour la constitution du Réseau écologique paneuropéen*, coll. Sauvegarde de la Nature, n° 107, Strasbourg, éd. du Conseil de l'Europe, 2000, pp. 19 et s.

région biogéographique concernée. Les mesures de conservation prévues à l'article 6 de la directive Habitats visent à maintenir cette cohérence, une fois le réseau mis au place (cf. *infra*).

Distincts selon qu'il s'agisse des habitats d'oiseaux, d'habitats naturels ou d'habitats d'espèces autres que des oiseaux, les critères de sélection des sites sont donc le fondement principal de la cohérence écologique du réseau Natura 2000, puisqu'ils déterminent, en définitive, sa structure spatiale. La pertinence des critères de sélection des sites eu égard à l'objectif de conservation des espèces et habitats visés est donc supposée. Leur caractère somme toute assez général laisse certes une marge d'appréciation aux Etats comme à la Commission pour leur application, ainsi qu'on le verra, ce qui implique que le degré de cohérence du réseau sera avant tout fonction de l'interprétation desdits critères faite par les instances concernées. L'application et l'interprétation de ces critères est cependant étroitement balisée, comme le reconnaît la Cour de justice, par l'obligation de résultat qui pèse sur les Etats membres et la Commission, à savoir réussir le pari de conserver à long terme une série d'espèces et de types d'habitats naturels sur le territoire de la Communauté européenne.

Outre la sélection scientifique des sites proprement dits, l'établissement de corridors écologiques et de zones relais essentiels aux échanges génétiques, aux migrations et à la dispersion des espèces contribue à « améliorer », selon la directive Habitats, la cohérence du réseau. Le rôle de ces éléments du paysage semble hélas quelque peu négligé par le législateur communautaire, en dépit de leur importance capitale pour assurer l'efficacité du réseau Natura 2000.

En conclusion, la cohérence écologique du réseau est une caractéristique de la structure spatiale de ce réseau, qui s'évalue par rapport à *la superficie, la distribution, l'état de conservation et l'interconnectivité des habitats à protéger pour chaque espèce, ou chaque type d'habitat naturel, en fonction de leurs exigences écologiques* ⁽⁴⁰⁰⁾. Elle se définit avant tout par référence à l'objectif de maintien ou de rétablissement dans un état de conservation favorable des espèces et habitats visés. C'est précisément la réalisation de cet objectif éco-

⁽⁴⁰⁰⁾ Certaines espèces peu mobiles exigeront en effet un réseau très dense d'habitat, connectés entre eux par des corridors ou des zones relais spécifiquement adaptés à leurs exigences. En revanche, d'autres espèces pourront se contenter de quelques grands sites à une distance minimale les uns des autres, sans nécessairement exiger que des corridors spécifiques soient créés pour elles. Le réseau peut donc être cohérent pour certaines espèces et pas pour d'autres.

logique qui, en définitive, constituera, à terme, le véritable révélateur du respect par les Etats membres et la Commission de leurs obligations en matière de cohérence du réseau.

III. MISE EN ŒUVRE, CONTRÔLE ET SANCTION DE L'EXIGENCE DE COHÉRENCE ÉCOLOGIQUE DU RÉSEAU NATURA 2000

La mise en œuvre de l'exigence de cohérence écologique du réseau Natura 2000, dont on vient d'évoquer le contenu, implique le respect de plusieurs obligations juridiques plus ou moins clairement balisées, à charge des Etats membres comme de la Commission européenne. Ces obligations s'imposent au stade non seulement de la création du réseau (2.3.1), mais aussi après sa mise en place, soit au travers des obligations de protection de sites (2.3.2), soit au travers de l'incitation à créer des corridors écologiques et des zones relais dans le paysage (2.3.3). La portée juridique de ces obligations diffère, de même que les mécanismes de contrôle et de sanction de leur respect. Il importe d'en faire l'analyse brièvement, en droit communautaire et en droit wallon, en distinguant les charges incombant aux Etats de celles qui reviennent à la Commission. Nous n'examinerons ces obligations que sous l'angle de la cohérence du réseau, et renvoyons pour le surplus aux contributions des autres auteurs.

3.1. LE RESPECT DE L'EXIGENCE DE COHÉRENCE DU RÉSEAU NATURA 2000 LORS DE SON ÉTABLISSEMENT

3.1.1. *Rôle des Etats*

Au stade de la procédure de sélection des sites, les Etats membres contribuent à la cohérence du réseau en ce qu'ils sont responsables de l'*inventaire exhaustif des sites répondant, sur leur territoire, aux critères de sélection*, qu'il s'agisse des ZPS ou des ZSC, comme l'a rappelé la Cour de justice (cfr. *supra*)⁽⁴⁰¹⁾. A ce niveau, il ne s'agit cependant que d'une opération d'inventaire qui ne permet pas encore de donner une image du réseau définitif, celui-ci n'apparaît-

⁽⁴⁰¹⁾ C.J.C.E., 7 novembre 2000, *précité*, point 23.

sant qu'une fois adoptée la liste des SIC. Les Etats ne sont donc tenus que de vérifier la cohérence de leurs propres sélections, sans, *a priori*, devoir se concerter avec les Etats limitrophes, concernant les écosystèmes transfrontaliers ⁽⁴⁰²⁾. A l'estime de la Cour de justice, si l'inventaire doit être exhaustif, c'est précisément pour permettre de prendre en considération pareils écosystèmes ⁽⁴⁰³⁾. L'on notera au demeurant que ni la directive Oiseaux, ni la directive Habitats ne prévoient – à tort selon nous – de mécanismes de coopération à ce stade de la procédure, laissant le soin à la seule Commission de coordonner l'établissement du réseau à l'échelle de la Communauté (cfr. *infra*) ⁽⁴⁰⁴⁾.

Si dans les Etats unitaires, cette étape ne paraît pas soulever de difficulté institutionnelle particulière, la procédure étant centralisée, il n'en est pas de même dans les Etats fédéraux, comme la Belgique, où les compétences pour réaliser l'inventaire sont réparties entre plusieurs collectivités fédérées. Dans ces Etats, les difficultés liées au contrôle de la cohérence des propositions sont multipliées par le nombre d'entités compétentes... Ainsi, dans notre pays, force est de constater que pas moins de quatre entités sont territorialement compétentes pour sélectionner les sites Natura 2000 (les régions pour leur territoire, et l'Etat fédéral pour la mer territoriale et la zone économique exclusive), sans qu'aucun des mécanismes de coo-

⁽⁴⁰²⁾ S'agissant des ZPS, pareille concertation pourrait être requise, compte tenu du caractère large du prescrit de l'article 4, § 1, al. 4, de la directive Oiseaux, combiné avec l'obligation de résultat qui en découle (conservation des oiseaux de l'annexe I et migrateurs). En effet, certains écosystèmes transfrontaliers peuvent nécessiter une concertation, sinon une coopération tant au stade du classement du site comme ZPS, qu'au stade de sa gestion et de sa protection.

⁽⁴⁰³⁾ Pour rappel, selon la Cour, « (...) pour établir un projet de liste des sites d'importance communautaire, de nature à aboutir à la constitution d'un réseau écologique européen cohérent de ZSC, la Commission doit disposer d'un inventaire exhaustif des sites revêtant, au niveau national, un intérêt écologique pertinent au regard de l'objectif de conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages visé par la directive habitats. A cette fin, ledit inventaire est établi sur la base des critères fixés à l'annexe III (étape 1) de cette directive. (...) Au demeurant, ce n'est que de cette manière qu'il est possible de réaliser l'objectif, visé à l'article 3, paragraphe 1, premier alinéa, de la directive habitats, du maintien ou du rétablissement, dans un état de conservation favorable, des types d'habitats naturels et des habitats d'espèces concernés dans leur aire de répartition naturelle, laquelle peut être située de part et d'autre d'une ou de plusieurs frontières intérieures à la Communauté » (nous soulignons) (C.J.C.E., 7 novembre 2000, *précité*, points 22 et 23).

⁽⁴⁰⁴⁾ Cette situation contraste avec le droit international de la conservation de la nature, qui prévoit presque invariablement une obligation pour les Etats parties de coopérer à la mise en œuvre de l'accord. Dans certains cas, l'obligation vise expressément les écosystèmes transfrontaliers (voy. la Convention Benelux du 8 juin 1982 en matière de conservation de la nature et de la protection des paysages, qui vise notamment à promouvoir une collaboration efficace en matière de gestion et de protection des zones naturelles et paysages de valeur transfrontaliers). Sur les aspects de droit international de la biodiversité, voy. N. DE SADELEER et C.-H. BORN, *Droit international et communautaire de la biodiversité*, Paris, Dalloz, 2004, à paraître.

pération existant (accord de coopération, avis ou concertation) n'ait été actionné, à notre connaissance, pour coordonner les différentes listes proposées ⁽⁴⁰⁵⁾. Il nous semble que, compte tenu du caractère transrégional de nombreux sites, et de la répartition des habitats et espèces d'intérêt communautaire sur le territoire belge, une discussion au sein de la Commission interministérielle de l'Environnement, sinon un accord de coopération, eût été indispensable. L'examen des propositions wallonnes et flamandes dans la vallée de la Dyle en témoigne de façon patente, les premières étant limitées à leur plus simple expression (deux étangs), tandis que les secondes visent l'ensemble du lit majeur du cours d'eau jusqu'à hauteur de Louvain ⁽⁴⁰⁶⁾.

Une autre obligation incombant aux Etats membres, influençant la cohérence du réseau, consiste dans la *transmission d'informations écologiques* relatives aux propositions de sites (art. 4, § 3, de la directive Oiseaux; art. 4, § 1, al. 2, de la directive Habitats). Ces informations doivent être reprises, tant pour les ZPS que pour les ZSC, dans un formulaire standard de données, établi en 1996 ⁽⁴⁰⁷⁾. Comme l'a rappelé l'avocat général P. Leger ⁽⁴⁰⁸⁾, ces informations sont essentielles pour permettre à la Commission de contrôler la pertinence écologique des sélections. Elles constituent en outre un « état des lieux » de chaque site, susceptible de permettre l'évaluation de l'état de conservation du site, notamment dans le cadre de l'évaluation appropriée des incidences. Si plusieurs inventaires indépendants permettent à la Commission de vérifier les informations transmises pour les espèces d'oiseaux (IBA, ZICO), il n'en est pas de même s'agissant des habitats naturels et des espèces d'intérêt communautaire, seul le WWF ayant tenté d'établir certains inven-

⁽⁴⁰⁵⁾ L'obligation de coopérer entre régions (et, le cas échéant, l'Etat fédéral) n'est pourtant pas absente en matière de conservation de la nature (au sens large) : voy. l'article 6, § 2, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 qui exige des gouvernements régionaux qu'ils se concertent en ce qui concerne « les dispositions spécifiques relatives aux forêts situées sur le territoire de plus d'une région ».

⁽⁴⁰⁶⁾ Voy., pour une carte des propositions flamandes, L. DRIES, *Natura 2000 in Vlaanderen. Een schakel in een Europees netwerk*, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap – Afdeling Natuur, 2002, 56 pp. Cette situation a été quelque peu corrigée par le Gouvernement wallon dans sa décision du 4 février 2002, complétant les sélections de sites Natura 2000, suite aux remarques de la Commission européenne.

⁽⁴⁰⁷⁾ Décision 97/266/CE du 18 décembre 1996 concernant le formulaire d'information d'un site proposé comme site Natura 2000, *J.O.C.E.*, L 107, 24/4/1997.

⁽⁴⁰⁸⁾ Conclusions déposées le 12 septembre 2002 dans le cadre de l'arrêt C.J.C.E., 5 décembre 2002, aff. C-324/01, *Commission c/ Belgique*, point 15.

taires ponctuels en ce sens⁽⁴⁰⁹⁾. Dans plusieurs arrêts, la Cour de justice a confirmé la pertinence de ces inventaires pour établir le manquement des Etats qui n'avaient pas désigné suffisamment de telles zones sur leur territoire⁽⁴¹⁰⁾.

Enfin, diverses sanctions sont susceptibles d'assortir les obligations précitées. L'on ne reviendra plus sur les innombrables condamnations par la Cour de justice dont les Etats membres ont fait l'objet pour défaut de classement suffisant de territoires comme ZPS (*cfr. supra*). La Cour a par ailleurs également condamné trois Etats membres pour avoir remis des listes nationales insuffisantes à la Commission et pour ne pas lui avoir transmis à temps les informations nécessaires⁽⁴¹¹⁾. En outre, au rang des sanctions financières, l'on rappellera l'efficacité – y compris en Région wallonne – des pressions opérées par la Commission par le biais d'une menace de suspension des paiements des Fonds structurels, conformément à ce que lui permet l'article 12 du règlement 1260/1999 du Conseil du 21 juin 1999 portant dispositions générales sur les Fonds structurels⁽⁴¹²⁾.

Dans l'ordre interne wallon, force est de constater qu'aucun recours n'est prévu pour contester les propositions de sites, les directives n'exigeant rien en ce sens⁽⁴¹³⁾. L'annulation de tout ou partie de la proposition de liste wallonne⁽⁴¹⁴⁾ au motif de l'absence d'un site important pourrait être exigée, selon nous, par une personne y ayant intérêt⁽⁴¹⁵⁾ si l'acte violait l'article 25, § 1, de la loi du 12 juillet 1973, qui prévoit que le Gouvernement propose une liste de sites susceptibles d'être identifiés comme SIC, sur la (seule)

⁽⁴⁰⁹⁾ Voy. sur ce point notre contribution « La marge d'appréciation des Etats membres lors de la procédure de désignation des zones spéciales de conservation », Observations sous C.J.C.E., 7 novembre 2000, aff. C-371/98, *The Queen & Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions, ex parte First Corporate Shipping* (« Estuaire de Severn »), *Amén.*, 1/2001, p. 57.

⁽⁴¹⁰⁾ Voy. sur cette question C.-H. BORN et S. MALJEAN-DUBOIS, *op. cit.*, pp. 613 et s. et les arrêts cités.

⁽⁴¹¹⁾ Voy. les trois arrêts C.J.C.E. du 11 septembre 2001 (réf. citées en note 33).

⁽⁴¹²⁾ Règlement (C.E.) n° 1260/1999 du Conseil du 21 juin 1999 portant dispositions générales sur les Fonds structurels (*J.O.C.E.*, L 161, 26.6.1999).

⁽⁴¹³⁾ La Cour de justice a, au demeurant, expressément confirmé qu'une décision de classement comme ZPS susceptible de recours ne pouvait suffire au regard des exigences de la directive Oiseaux (C.J.C.E., 6 mars 2003, aff. C-240/00, *Commission c/ Finlande*, point 19).

⁽⁴¹⁴⁾ La proposition de liste a été reconnue par le Conseil d'Etat français comme un acte portant grief (C.E. fr., 22 juin 2001, n° 219.995, *Association coordination nationale Natura 2000*, in *Droit de l'environnement*, oct. 2001, pp. 223-224). Sur cette question, voy. la contribution de E. ORBAN DE XIVRY dans cet ouvrage, note 16.

⁽⁴¹⁵⁾ *A priori*, tout propriétaire susceptible de recevoir des subsides pour gérer un site Natura 2000 pourrait y avoir intérêt.

base des critères de l'annexe X de la loi (reproduisant ceux de l'annexe III (étape 1) de la directive) et des informations scientifiques pertinentes ⁽⁴¹⁶⁾. Une autre option pour obliger le Gouvernement à inclure un site correspondant manifestement aux critères de sélection pourrait être l'introduction devant le Conseil d'Etat du recours en carence prévu par l'article 14, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, qui permet à ce dernier d'annuler le refus implicite de statuer lorsque l'autorité est tenue de le faire ⁽⁴¹⁷⁾.

Le point de départ du délai de recours, devrait être celui de la prise de connaissance (par exemple suite à une notification expresse au requérant), à défaut d'une publication au *Moniteur belge* de la liste proposée par la Région wallonne ⁽⁴¹⁸⁾.

Il nous semble cependant que si, au Cours de la procédure d'adoption de la liste définitive des SIC, la Commission européenne a considéré l'habitation d'une espèce comme étant suffisamment représentée en Belgique pour la région biogéographique concernée, il n'est plus possible d'invoquer, une fois la liste des SIC adoptée, l'insuffisance de la liste proposée par le Gouvernement, quand bien même des espèces ou habitats d'intérêt communautaire seraient présents sur le site contesté. Il en irait autrement si, suite à une évolution naturelle ou à une détérioration de l'état de conservation d'une espèce ou d'un habitat naturel d'intérêt communautaire sur son territoire, l'Etat devait revoir cette liste (cf. *infra*, point 3.2.1).

3.1.2. *Rôle de la Commission*

La *Commission*, quant à elle, joue un rôle central en ce qu'elle est chargée de collecter et d'évaluer l'ensemble des propositions et des données transmises par les Etats membres. C'est à elle qu'incombe la charge d'orchestrer la mise en place du réseau, et de veiller à sa

⁽⁴¹⁶⁾ La marge d'appréciation dont dispose le Gouvernement pour établir cette proposition de liste rend cependant incertain le sort d'un recours visant à l'annuler pour omission d'un site répondant aux critères de sélection, si la Commission a entre-temps approuvé les propositions de la Belgique au cours des séminaires biogéographiques.

⁽⁴¹⁷⁾ Sur cette possibilité, voy. F. LAMBOTTE et J.-F. NEURAY, « Le décret Natura 2000 », in *Actualité du Cadre de vie en Région wallonne*, Actes du Colloque interuniversitaire de Namur des 17 et 18 octobre 2002, Bruxelles, Bruylant, 2003, pp. 345-346, note 109.

⁽⁴¹⁸⁾ Voy. sur cette question C.E., 20 mai 2003, n° 119.572, *ASBL Groupement Cerezhe-Heuseux-Beaufays*.

cohérence écologique à l'échelle du territoire de la Communauté ou des régions biogéographiques ⁽⁴¹⁹⁾.

Ainsi, la directive Oiseaux prévoit-elle que la Commission doit « (...) prendre les initiatives appropriées en vue de la coordination nécessaire pour que les zones visées au paragraphe 1 d'une part, et au paragraphe 2, d'autre part, constituent un réseau cohérent répondant aux besoins de protection des espèces dans la zone géographique maritime et terrestre d'application de la présente directive » (art. 4, § 3, de la directive Oiseaux) ⁽⁴²⁰⁾. Sur la base de ces informations, mais aussi, le cas échéant, des inventaires indépendants, la Commission vérifie le caractère suffisant des classements opérés par chaque Etat membre pour chaque espèce (mais non site par site) ⁽⁴²¹⁾. La Cour de justice a considéré sur ce point que « (...) l'absence d'un classement définitif en ZPS des sites (...) est susceptible d'empêcher la Commission de prendre, conformément à l'article 4, paragraphe 3, de la directive oiseaux, les initiatives appropriées en vue de la coordination nécessaire pour que les ZPS constituent un réseau cohérent » ⁽⁴²²⁾.

S'agissant des propositions de sites appelés à devenir des ZSC, la Commission est chargée de vérifier, au cours de séminaires biogéographiques, la bonne application des critères de sélection au niveau de chaque Etat membre, pour chaque espèce et chaque type d'habitat naturel, et ce, dans chaque région biogéographique. Elle se fait aider, sur le plan technique, par le Centre thématique européen pour la conservation de la nature (European Topic Center for Nature conservation, ETC/NC), émanation de l'Agence européenne de l'en-

⁽⁴¹⁹⁾ L'avocat général P. LEGER a ainsi rappelé que « la Commission remplit une fonction centrale au regard de ces objectifs. En effet, la Commission est la seule institution à pouvoir coordonner le réseau Natura 2000 et à en assurer la cohérence (...). Ainsi, elle est la seule, par exemple, à pouvoir apprécier l'état de conservation d'un habitat naturel ou d'une espèce par rapport à l'ensemble du territoire européen des États membres (...) » (point 14 de ses conclusions déposées dans le cadre de l'arrêt Commission c/ Belgique précité).

⁽⁴²⁰⁾ Le Conseil, dans une résolution adoptée le même jour que la directive Oiseaux, a invité, entre autres, la Commission « à prendre les initiatives appropriées en matière de coordination de façon à ce que le réseau ainsi constitué réponde aux objectifs de la directive et puisse s'intégrer dans un réseau plus large le cas échéant » (résolution du Conseil du 2 avril 1979 relative à la directive 79/409/CEE concernant la conservation des oiseaux sauvages, J.O.C.E., C 103, 25 avril 1979). Il ressort de cette résolution que des projets d'établissement d'un réseau global d'aires protégées était déjà envisagé en 1979.

⁽⁴²¹⁾ La Cour de justice a ainsi condamné les Pays-Bas pour avoir classé en ZPS, en violation de l'article 4, § 1, de la directive Oiseaux, des sites dont le nombre et la superficie totale étaient manifestement inférieurs au nombre et à la superficie totale des sites considérés comme les plus appropriés à la conservation des espèces en cause. Selon la Cour, la Commission n'est donc pas tenue d'établir, territoire par territoire, les manquements à cette disposition (C.J.C.E., 19 mai 1998, aff. C-3/96, Commission c/ Pays-Bas, Rec., I, p. 3031, points 61-64).

⁽⁴²²⁾ C.J.C.E., 6 mars 2003, aff. C-240/00, Commission c/ Finlande, point 20.

vironnement, qui est chargé d'évaluer sur le plan scientifique les propositions faites par chaque Etat membre selon une méthodologie approuvée par le Comité Habitats⁽⁴²³⁾. Les documents fournis constituent la base de la négociation lors des séminaires biogéographiques⁽⁴²⁴⁾, la Commission elle-même ne disposant que de peu de pouvoirs propres d'investigation⁽⁴²⁵⁾. Le rôle des ONG qui participent aux séminaires s'avère donc essentiel pour fournir, le cas échéant, des informations complémentaires à la Commission pour vérifier le caractère exhaustif des propositions nationales. L'on notera qu'au cours desdits séminaires, le rôle des corridors écologiques et des zones relais n'est pris en compte qu'accessoirement pour établir l'insuffisance des listes, en dépit de leur importance pour garantir une cohérence réellement écologique au réseau⁽⁴²⁶⁾.

Une fois les listes nationales considérées comme satisfaisantes, la Commission procède, lors d'une seconde série de séminaires biogéographiques, au choix des sites d'importance communautaire (SIC), c'est-à-dire tout site qui « , dans la ou les régions biogéographiques auxquelles il appartient, contribue de manière significative à maintenir ou à rétablir un type d'habitat naturel de l'Annexe 1 ou une espèce de l'Annexe 2 dans un état de conservation favorable et peut aussi contribuer de manière significative à la cohérence de 'Natura 2000' visé à l'article 3, et/ou contribue de manière significative au maintien de la

⁽⁴²³⁾ Rapport Habitats 97/2 rev. 4 du 18 novembre 1997.

⁽⁴²⁴⁾ EEA, *Nature conservation Annual topic update 2000*, Topic Report, 3/2002, Copenhagen, EEA, p. 16 (en ligne sur <http://reports.eea.eu.int/topic-report-2002-3/en/Topic-3-2002.pdf>).

⁽⁴²⁵⁾ Les séminaires biogéographiques, auxquels participent des représentants des Etats membres, de la Commission, d'ONG et des occupants, se déroulent comme suit. Deux réunions sont prévues pour chaque région biogéographique, clôturant respectivement les deux premières étapes de la procédure de mise en place des ZSC. Lors de la première réunion (clôturant l'étape 1 de la procédure), le Centre Thématique Européen pour la Protection de la Nature et la Biodiversité, organe scientifique désigné par l'Agence européenne de l'environnement, évalue le caractère complet des listes nationales. Plus précisément, il évalue si chaque habitat ou espèce est suffisamment représenté dans les listes nationales pour assurer un état de conservation favorable. Concrètement, l'évaluation consiste à vérifier qu'il existe une proportion suffisante des habitats protégés par rapport à la superficie totale existante. Le minimum est *a priori* fixé, de façon tout à fait non officielle et non définitive, à 20 %. Si ce taux est supérieur à 60 %, l'espèce ou l'habitat est jugé d'office suffisamment représenté. Entre ces deux taux, des discussions ont lieu. Il s'agit de critères purement opérationnels, utilisés pour accélérer la procédure, mais qui ne lient en rien la Commission. La distribution géographique des sites retenus est également évaluée par rapport à l'aire de répartition de l'habitat naturel ou de l'espèce considérée dans la région biogéographique concernée. Les discussions sont basées sur les habitats et espèces, plutôt que sur les sites et leur périmètre (même si l'omission d'un site important peut être constatée pour attester de l'insuffisance d'une liste). Elles ne prennent en compte que des considérations purement scientifiques.

⁽⁴²⁶⁾ En particulier, le formulaire de données établi en 1996 ne prévoit pas de rubriques spécifiques concernant l'isolation et la fragmentation des habitats, les voies de migration et de dispersion des espèces et les corridors écologiques.

diversité biologique dans la ou les régions biogéographiques concernées » (art. 1, k, de la directive Habitats). Se fondant sur les critères « étape 2 » de l'annexe III de la directive, évoqués ci-avant, elle adopte un projet de liste de sites « *en accord avec chacun des Etats membres* » (art. 4, § 2, al. 1, de la directive Habitats), l'adoption définitive de la liste requérant l'avis conforme du Comité Habitats, ou, en cas de divergences, une décision du Conseil statuant à la majorité qualifiée (art. 4, § 2, al. 3, et 21 de la directive Habitats, *cfr. supra*).

La Commission est en définitive à la fois la gardienne de la cohérence du réseau Natura 2000 (en ce qu'elle vérifie le caractère complet des listes nationales et la cohérence des classements de ZPS) et son maître d'œuvre (en ce qu'elle décide en définitive des sites « d'importance communautaire » à inclure dans le réseau Natura 2000). Cette tâche nécessite cependant à son tour d'être contrôlée. Le Comité Habitats, qui intervient au cours de la procédure d'adoption de la liste des SIC, pourrait ainsi exiger l'inclusion de sites « oubliés » dans le projet de liste en dépit de leur importance écologique. Rappelons en outre que la Commission elle-même n'est pas à l'abri d'un recours en annulation (art. 230 du Traité CE) de sa décision adoptant définitivement la liste des SIC⁽⁴²⁷⁾, si un Etat membre, voire le Conseil⁽⁴²⁸⁾, considère qu'elle viole par exemple l'article 3, § 1, de la directive Habitats, qui exige que le réseau soit écologiquement cohérent, ou l'article 4, § 2, qui prévoit que la Commission se fonde (uniquement) sur les critères de l'annexe III (étape 2) de la directive pour établir son projet de liste de SIC.

3.2. LE MAINTIEN DE LA COHÉRENCE DU RÉSEAU NATURA 2000 APRÈS SA MISE EN PLACE

Il ne servirait à rien d'établir un réseau écologiquement cohérent d'aires protégées si par la suite ce réseau devait être détricoté, soit par le retrait de sites du réseau (par voie de déclassement), soit par la détérioration de ces derniers. Pour rester « cohérent », le réseau lui-même est appelé, à terme, à évoluer, en fonction des exigences

⁽⁴²⁷⁾ Le projet de liste de SIC, adopté en accord avec l'Etat membre, ne pourrait lui faire l'objet d'un tel recours, s'agissant d'un acte préparatoire ou intermédiaire à une décision, même faisant grief, adopté dans une procédure à plusieurs phases (C.J.C.E., 11 novembre 1981, aff. 60/81, *IBM c. Commission*, *Rec.*, p. 2639).

⁽⁴²⁸⁾ Dans certains cas, les particuliers peuvent eux-même agir, s'ils sont directement et individuellement concernés par la décision incriminée.

de conservation des espèces et habitats naturels d'intérêt communautaire, ce qui peut impliquer l'ajout de nouveaux sites.

3.2.1. *Ajout et retrait de sites une fois le réseau Natura 2000 mis en place*

Une fois le réseau Natura 2000 mis en place, celui-ci ne saurait rester figé. La dynamique écologique des écosystèmes ne le permet guère, particulièrement dans un contexte de réchauffement climatique, amené à provoquer des modifications importantes dans l'aire de répartition des espèces et des habitats naturels d'intérêt communautaire. A terme, la pertinence des désignations de ZPS et de ZSC pourrait à ce titre être partiellement remise en cause. De façon laconique, la directive Habitats prévoit que « *la Commission (...) procède à l'évaluation périodique de la contribution de Natura 2000 à la réalisation des objectifs visés aux articles 2 et 3. (...)* », ce qui implique qu'une évolution du réseau est envisageable.

Des sites seront donc amenés à être *ajoutés* au réseau Natura 2000. Ainsi, bien qu'elle ne le prévoie pas expressément, la directive Oiseaux n'exclut pas qu'un Etat membre doive, suite à une évolution naturelle ou liée à l'état de conservation d'une espèce d'oiseau de l'annexe I, classer comme ZPS de nouveaux sites, compte tenu notamment « *des tendances et des variations des niveaux de population* » de cette espèce (art. 4, § 1, al. 3, de la directive Oiseaux). La directive Habitats prévoit expressément cette hypothèse, en disposant, en son article 4, § 1^{er}, que les Etats membres « *suggèrent, le cas échéant, l'adaptation de [leur proposition de liste nationale] à la lumière des résultats de la surveillance visée à l'article 11* », laquelle porte précisément sur l'état de conservation des espèces et habitats naturels présents sur leur territoire. L'ajout de nouveaux sites au réseau Natura 2000 peut donc s'avérer indispensable pour assurer la réalisation des objectifs de conservation des deux directives. A cet égard, le droit wallon n'exclut pas que de nouveaux sites Natura 2000 soient désignés à l'avenir, pour autant que soit respectée la procédure de désignation prévue ⁽⁴²⁹⁾.

Le *retrait* de sites du réseau est-il envisageable ?

⁽⁴²⁹⁾ Le délai imparti pour désigner les sites correspondant aux ZPS (21 janvier 2003) (art. 25, § 2, de la loi) n'étant pas de rigueur, les désignations faites ultérieurement restent valables.

Alors que le déclassement des ZPS ne fait l'objet d'aucune procédure spécifique, et n'est admis qu'aux conditions strictes établies par la Cour de justice dans son arrêt « Leybucht »⁽⁴³⁰⁾, le déclassement d'une ZSC est appréhendé expressément par la directive Habitats en son article 9, qui prévoit que, dans le contexte de l'évaluation par la Commission de la contribution du réseau aux objectifs de la directive, « 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 ». La directive exclut donc le retrait de sites pour d'autres raisons qu'écologiques. La Région wallonne a transposé expressément cette hypothèse (art. 25, § 5, de la loi du 12 juillet 1973).

3.2.2. *Gestion et protection des sites et compensation en cas de détérioration*

Une fois le réseau Natura 2000 mis en place, la cohérence globale de ce réseau doit être préservée par une gestion et une protection adéquates des ZPS et des ZSC, comme le requièrent l'article 4, § 1, de la directive Oiseaux, et l'article 6 de la directive Habitats. Par définition, l'impact d'activités humaines sur un site est susceptible d'affecter la cohérence du réseau dans son ensemble, dès lors que chaque site est censé y participer. Il est donc essentiel de disposer d'un dispositif de gestion et de protection des sites efficace et doté de suffisamment de moyens.

Nous ne reviendrons pas sur la portée du régime de gestion et de prévention applicables dans les ZPS et les ZSC, celui-ci étant évoqué par plusieurs rapporteurs dans le cadre de cet ouvrage. Nous examinerons uniquement brièvement la problématique des mesures compensatoires en cas de détérioration affectant l'intégrité d'un site Natura 2000.

Pour rappel, lorsqu'un plan ou projet est autorisé, en dépit des conclusions négatives de l'évaluation appropriée des incidences prévue par l'article 6, § 3, de la directive Habitats, l'Etat membre doit prendre « toute mesure compensatoire nécessaire pour assurer que la cohérence globale de Natura 2000 est protégée » (art. 6, § 4, al. 1).

⁽⁴³⁰⁾ Sur ce point, voy. la contribution de E. ORBAN DE XIVRY dans cet ouvrage, note 33 et texte attenant.

Essentielle, cette dernière précision, qui vaut tant pour les ZPS ⁽⁴³¹⁾ que les ZSC, donne une indication sur l'objet des mesures compensatoires : celles-ci doivent être élaborées de façon à garantir que l'altération d'un site du réseau ne compromette pas la réalisation des objectifs de conservation des espèces et habitats naturels concernés. Plus précisément, les mesures doivent « *assurer une compensation correspondant exactement aux effets négatifs sur l'habitat ou l'espèce en cause* » ⁽⁴³²⁾. En conséquence, selon la Commission, les mesures compensatoires doivent « *viser : a) dans des proportions comparables, les habitats et espèces ayant subi des effets négatifs, b) concerner la même région biogéographique et le même Etat membre c) assurer des fonctions comparables à celles qui ont justifié les critères de sélection du site concerné* » ⁽⁴³³⁾.

Le rôle des autorités compétentes pour adopter un plan ou autoriser un projet conformément au régime de dérogation prévu par l'article 6, § 4, de la directive Habitats s'avère donc crucial pour garantir le maintien de la cohérence du réseau, dès lors que c'est à elles que revient la lourde tâche d'évaluer les propositions faites en ce sens par l'auteur de plan ou de projet. Ce dernier doit pour cette raison prendre ses dispositions pour que ses propositions soient scientifiquement fondées, le cas échéant en faisant appel à une expertise. A cet égard, l'avis des instances éventuellement consultées (notamment la DNF en Région wallonne) devrait également porter sur la portée des mesures compensatoires à adopter ⁽⁴³⁴⁾. Une consultation du public sur les mesures prises pourrait également être utile, notamment compte tenu du report des contraintes qu'im-

⁽⁴³¹⁾ Selon la Commission, s'agissant des ZPS, « *on pourrait considérer que la cohérence globale du réseau est assurée si : – une compensation est assurée le long des mêmes voies migratoires ; – le(s) site(s) de compensation sont atteignables avec certitude par les oiseaux fréquentant habituellement le site affecté par le projet* » (COMMISSION EUROPÉENNE, *Gérer les sites Natura 2000*, ..., *op. cit.*, p. 47).

⁽⁴³²⁾ *Ibid.*, p. 46.

⁽⁴³³⁾ *Ibid.*, p. 47. Le dernier critère est certainement le plus difficile à respecter. Il implique notamment que la fonction écologique du site ait été évaluée *ex ante*. Ainsi par exemple, certains sites abritent des populations dites « sources » dont la dynamique est telle qu'elles alimentent en individus d'autres sites moins favorables (« populations puits »). Il importe donc de compenser la perte de cette fonction essentielle par la création ou la restauration d'habitats favorables en suffisance pour rétablir cette dynamique.

⁽⁴³⁴⁾ Le formulaire de demande de permis d'environnement et unique exige du demandeur qu'il complète un volet Natura 2000, lequel prévoit la mention des mesures compensatoires éventuelles si le projet porte atteinte à l'intégrité du site. La DNF étant tenue de rendre un avis sur le caractère complet de ce volet (art. 3, al. 2, de l'AGW du 4 juillet 2002 « liste »), elle doit se prononcer sur les mesures éventuellement proposées.

pliquerait la sélection de nouveaux sites Natura 2000 pour compenser la destruction d'un site initialement sélectionné ⁽⁴³⁵⁾.

Certes, dès lors que la directive exige des Etats membres qu'ils notifient les mesures compensatoires adoptées (art. 6, § 4, al. 1, de la directive Habitats) ⁽⁴³⁶⁾, la Commission est à même en principe de contrôler le caractère suffisant des mesures prises. Encore faut-il que celle-ci opère ce contrôle systématiquement, ce qui est loin d'être certain. La Commission a cependant expressément rappelé qu'il ne lui appartient « *ni de suggérer des mesures compensatoires, ni de les valider scientifiquement* » ⁽⁴³⁷⁾. S'agissant du contrôle juridictionnel de la pertinence scientifique des mesures compensatoires, il est fort à craindre, selon nous, que, compte tenu du caractère très technique de cette question, les cours et tribunaux ne soient à même de juger correctement le caractère approprié des mesures qu'en présence d'une expertise – sera-t-elle demandée? –, et que, dans les litiges où les enjeux sont importants, la jurisprudence ne s'attarde guère sur les mesures compensatoires de façon à ne pas bloquer inutilement un projet par ailleurs très important sur le plan socio-économique. Devant le Conseil d'Etat, seule l'erreur manifeste d'appréciation pourra en tout état de cause être sanctionnée, sous réserve d'une éventuelle application du principe de précaution en cas d'incertitude sur la qualité des mesures prises ⁽⁴³⁸⁾.

Lorsque le plan ou le projet affecte un site abritant un habitat naturel ou une espèce *prioritaire*, et qu'il est motivé par des raisons d'intérêt public majeur autres que la santé, la sécurité publique ou des conséquences primordiales pour l'environnement, il est prévu que la Commission rende un avis sur la demande de dérogation. Elle

⁽⁴³⁵⁾ Voy. à cet égard l'arrêt de la Cour d'arbitrage du 26 juin 2002 relatif à l'agrandissement du port d'Anvers (C.A., 26 juin 2002, n° 116/2002, *Creve et crls*) et l'article commentant cet arrêt de J.-F. NEURAY, « L'affaire du 'Demganek-dok' ou la 'balance des intérêts' à la Cour d'arbitrage », *Amén.*, 2003/3, p. 162.

⁽⁴³⁶⁾ La Cour a condamné la Belgique au motif que la Région de Bruxelles-Capitale n'avait pas transposé expressément cette disposition (C.J.C.E., 5 décembre 2002, aff. C-324/01, *Commission c/ Belgique*, précité). La Région wallonne a expressément transposé dans son décret du 6 décembre 2001 (art. 29, § 2, de la loi du 12 juillet 1973). La Commission a rédigé une formule standard pour transmettre les informations, publié en annexe IV de son commentaire *Gérer les sites Natura 2000...*, précité.

⁽⁴³⁷⁾ COMMISSION EUROPÉENNE, *Gérer les sites Natura 2000*, ..., *op. cit.*, p. 48.

⁽⁴³⁸⁾ La problématique des mesures compensatoires au regard de l'exigence de cohérence du réseau devient notamment très complexe à appréhender lorsque, dans certains cas, la perte d'un site peut irrémédiablement condamner une espèce rarissime ou endémique. Dans cette hypothèse, aucune compensation n'est possible sur le plan écologique... C'est donc au stade des alternatives qu'il importe d'intervenir pour tenter de maintenir la cohérence du réseau pour cette espèce, en n'écartant pas celles qui présentent un coût même *a priori* considérable.

examine à cette occasion le contenu des mesures compensatoires proposées au regard de l'objectif de cohérence du réseau. Dans les avis qu'elle a déjà rendus ⁽⁴³⁹⁾, la Commission a évalué au cas par cas les mesures proposées, lesquelles consistent généralement en la création ou la restauration d'habitats du même type, sur des superficies équivalentes voire plus grandes. Elle a ainsi admis, dans le cadre du projet d'extension du port de Rotterdam, que la création de 80 ha de dunes grises sur la côte hollandaise puisse compenser la perte de 20 ha du même habitat à hauteur du port. La Commission semble cependant parfois peu exigeante, au regard de son interprétation de l'article 6, § 4 (*cfr. supra*), s'agissant du maintien des *fonctions écologiques* du site affecté. Ainsi, s'agissant du port de Rotterdam, la Commission a considéré comme suffisante, pour compenser la destruction de 3000 ha de bancs de sable utilisés par les oiseaux marins, la création d'une aire protégée marine plus de 30.000 ha... dans une ZPS, laquelle est en principe déjà soumise à un régime de protection! L'avenir dira si cette mesure dépourvue, somme toute, de caractère compensatoire permettra de compenser la perte attendue d'environ 8 à 16 % de population du Fuligule milouinan (canard plongeur) du fait de la disparition desdits bancs de sable... ⁽⁴⁴⁰⁾

3.3. L'AMÉLIORATION DE LA COHÉRENCE ÉCOLOGIQUE DU RÉSEAU NATURA 2000 PAR LA CRÉATION DE CORRIDORS ÉCOLOGIQUES ET DE ZONES RELAIS

L'on a rappelé ci-avant l'importance d'établir un réseau d'aires protégées écologiquement fonctionnel, notamment par le biais du maintien ou de la restauration de corridors écologiques. Cette éventualité est appréhendée de façon peu contraignante par le droit communautaire (3.3.1) et par le droit wallon (3.3.2), en dépit de son importance cruciale pour l'efficacité du régime Natura 2000.

⁽⁴³⁹⁾ Voy. les avis du 18 décembre 1995 (Vallée de la Peene) (avis 96/15/CE, publié au *J.O.C.E.*, n° L 006 du 9/1/1996); du 19 avril 2000 (domaine Mühlenberger Loch) (COM(2000)1079 final); du 24 avril 2003 (port de Rotterdam; Kirchheller Heide; delta de l'Umeålvens; camp militaire de Trupbach).

⁽⁴⁴⁰⁾ Voy. l'avis du 24 avril 2003 de la Commission.

3.3.1. *Portée des articles 3, § 3, et 10 de la directive Habitats*

On a évoqué ci-avant les articles 3, § 3, et 10 de la directive Habitats relatifs à la gestion, en dehors des sites Natura 2000, des éléments du paysage jouant un rôle de corridor écologique ou de zone relais. Deux « obligations » semblent peser sur les Etats membres en vertu des deux dispositions précitées. La première consiste pour les Etats à « s'efforcer » de « maintenir » ou, le cas échéant, de « développer », « là où ils l'estiment nécessaire », les corridors ou zones relais (art. 3, § 3). La seconde consiste pour les Etats à « s'efforcer d'encourager », dans le cadre de leur politique d'aménagement du territoire et de développement (y compris rural, selon nous), la « gestion » des éléments du paysage qui jouent ce rôle. Il s'agit donc de prévoir « si nécessaire », d'une part, un régime de préservation des mares, haies, murs de pierre, chemins creux, berges boisées, cordons dunaires, vallées fluviales, etc. (par exemple par un mécanisme d'autorisation) et, d'autre part, un régime d'incitation à recréer et gérer ces éléments du paysage (par exemple par des subsides ou des primes).

Force est de constater que l'article 3 § 3 comme l'article 10 de la directive Habitats n'ont qu'une force contraignante limitée. De ce fait, au stade du contentieux communautaire, un Etat membre pourrait difficilement être condamné, selon nous, sur la seule base de l'article 3, § 3, ou de l'article 10. La Commission ne pourrait contrôler qu'indirectement le respect des obligations des Etats membres concernant la gestion des zones relais et des corridors écologiques, par le biais du suivi de l'état de conservation des espèces et des habitats ⁽⁴⁴¹⁾. Il est probable que cette timidité du législateur communautaire est liée aux réticences de certains Etats membres de voir la Communauté européenne intervenir dans leur politique d'aménagement du territoire ⁽⁴⁴²⁾. Les premières propositions de la

⁽⁴⁴¹⁾ Ainsi qu'on l'a dit, la question de la connectivité n'est pas réellement examinée lors des séminaires biogéographiques, en dépit de son importance.

⁽⁴⁴²⁾ Adoptée avant l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht (qui a introduit le principe de décision à la majorité qualifiée en matière d'environnement), la directive Habitats a en effet fait l'objet d'un vote à l'unanimité sur avis du Parlement européen, conformément au prescrit de l'article 130 S ancien. Ceci explique que les propositions plus strictes de la Commission sur l'aménagement du territoire n'ont guère été suivies par tous les Etats membres. Actuellement, la situation est différente : l'article 175, § 1, du Traité CE (ancien 130 S), qui sert de base légale à la plupart des textes de droit communautaire de l'environnement, prévoit en règle générale que le Conseil décide les actions de la Communauté en matière d'environnement à la majorité qualifiée (par la procédure de codécision). Il est toutefois prévu à son § 2 que, par dérogation à la règle générale, le Conseil adopte à l'unanimité « les mesures concernant l'aménagement du territoire,

Commission étaient en effet plus contraignantes à cet égard, en ce qu'elles prévoyaient l'obligation pour les Etats de prendre des mesures pour garantir la protection des « éléments marquants » du paysage ⁽⁴⁴³⁾.

L'inconvénient lié à cet faiblesse du dispositif de la directive Habitats réside dans le risque que le réseau Natura 2000 se limite à la sélection et à la désignation par les Etats membres d'un ensemble de zones protégées sans pour autant que soient prises les mesures nécessaires pour assurer le caractère fonctionnel du réseau (*cfr. supra*), notamment en dehors des zones protégées. Or, sur le plan écologique, l'interconnexion entre les sites paraît essentielle pour une série d'espèces dont les habitats sont très fragmentés, et dont les populations ne sont plus viables sans échanges génétiques avec l'extérieur.

Nous ne sommes cependant pas certains que l'obligation de créer des corridors écologiques et des zones relais soit dépourvue de toute force contraignante. Pour les espèces les plus exigeantes, la gestion des éléments du paysage « essentiels » à leur migration ou dispersion paraît en effet obligatoire non pas en vertu des articles 3 et 10, mais bien en vertu de l'article 2, § 2, de la directive Habitats, selon lequel « *Les mesures prises en vertu de la présente directive visent à assurer le maintien ou le rétablissement, dans un état de conservation favorable, des habitats naturels et des espèces de faune et de flore sauvages d'intérêt communautaire* ». Pareille obligation de résultat (*cfr. supra*) ne pourrait être remplie qu'en prenant les mesures indispensables sur le plan écologique, y compris celle qui impliquent une gestion et un maintien, en dehors des ZPS et des ZSC, de certains éléments du paysage comme les mares, les côtes rocheuses, les berges de cours

l'affectation des sols, (...), ainsi que la gestion des ressources hydrauliques ». L'unanimité n'est toutefois pas requise si une mesure concernant l'environnement ne se rapporte qu'indirectement aux aspects d'aménagement du territoire (en ce sens, voy. K. DEKETELAERE, « Vision et cadre politiques pour une approche européenne de l'aménagement du territoire », *Amén.*, 1997/4, p. 241). Ce serait le cas selon nous s'agissant de la directive Habitats. Une modification de cette dernière afin de renforcer les mesures en matière d'aménagement du territoire concernant le réseau écologique pourrait donc, selon nous, être adoptée à la majorité qualifiée.

⁽⁴⁴³⁾ Dans sa proposition de directive, la Commission proposait en effet que « (...) *Les Etats membres prennent en outre toutes les mesures nécessaires pour garantir la protection des éléments marquants du paysage, notamment ceux spécifiés conformément à l'annexe VII, qui revêtent une importance locale majeure pour la vie sauvage* » (nous soulignons) (art. 8, § 2, de la proposition de directive du Conseil concernant la conservation des habitats naturels et semi-naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, COM(88) 381 final, *J.O.C.E.*, C 247, 21 septembre 1988). Le Comité économique et social n'a pas rendu d'avis précis sur cet article de la proposition de la Commission.

d'eau ou les haies. Ainsi, selon nous, la conservation d'une population isolée d'une espèce d'intérêt communautaire peut exiger de la part de l'Etat membre qu'il crée des corridors écologiques reliant cette population à d'autres populations, de façon à rendre possible les échanges génétiques entre elles ⁽⁴⁴⁴⁾.

Dans les cas où la conservation de certaines populations exige la création de corridors de grande taille (vallées, crêtes, etc.), une solution, qui aurait l'avantage de permettre à l'Etat membre de bénéficier de l'aide financière communautaire prévue par l'article 8 de la directive Habitats, consiste à désigner directement comme ZPS ⁽⁴⁴⁵⁾ ou ZSC des corridors écologiques ou des zones relais, au sein desquels le régime de conservation tend à préserver ou rétablir les conditions écologiques nécessaires aux migrations et à la dispersion des espèces pour lesquels ils ont été désignés. Il importe cependant que les critères de sélection de ces sites soient respectés, y compris celui relatif à la présence de l'espèce ou de l'habitat (*cfr. supra*).

3.3.2. *Instruments existant en droit wallon pour mettre en œuvre des corridors écologiques et des zones relais*

En Région wallonne, la mise en œuvre concrète des articles 3, §§ 3 et 10, de la directive Habitats n'apparaît pas explicitement comme une obligation dans le chef du Gouvernement, en dépit de son importance pour la réalisation des objectifs de conservation fixés. L'administration s'est cependant attachée à tenir compte, dans les propositions de futurs sites Natura 2000, de la problématique des corridors écologiques. Ainsi que M. DUFRÈNE l'explique dans sa contribution, l'administration a décidé de se baser sur le réseau orohydrographique pour définir la structure principale du réseau NATURA 2000, compte tenu de l'importance du relief et de l'hydrographie dans la répartition des espèces et pour leur dispersion en Wallonie. Les propositions faites comprennent ainsi nombre de

⁽⁴⁴⁴⁾ Par exemple, si une petite population de Castor présente sur un tronçon de rivière désigné comme ZSC, ne peut plus avoir accès au reste du réseau hydrographique à cause d'un barrage, il est probable qu'elle ne se maintienne pas à terme sur le site. Il nous semble qu'en conséquence, compte tenu de l'obligation de résultat qui pèse sur lui, l'Etat membre est tenu de prendre des dispositions pour « connecter » ce site isolé avec les autres populations existantes dans le bassin, par exemple en construisant une échelle le long du barrage et en restaurant des berges au titre de zones relais.

⁽⁴⁴⁵⁾ C'est au demeurant ce qu'exige la directive Oiseaux à propos des oiseaux migrateurs, les Etats membres étant tenus de classer comme ZPS les « zones relais dans leur aire de migration » (art. 4, § 2).

fonds de vallée et de têtes de bassin, en particulier dans le sud du pays.

Pour le surplus, la création de corridors écologiques et de zones relais relève de l'appréciation du Gouvernement.

Ainsi, la loi de 1973 prévoit la possibilité pour le Gouvernement de désigner des « périmètres d'incitation » destinés à favoriser la gestion active des sites, l'arrêté devant indiquer les « *mesures à prendre dans le périmètre en vue de contribuer au maintien ou au rétablissement du site ou des sites concernés dans un état de conservation favorable* » (art. 25, § 3, de la loi du 12 juillet 1973). Des mesures en faveur du maillage écologique autour du site pourraient être prises par ce biais.

L'article 28, al. 2, de la loi permet également au Gouvernement de prendre des mesures préventives applicables en dehors du site à l'occasion de l'adoption de l'arrêté de désignation (voy. la contribution de F. HAUMONT). Elles pourraient (devraient, le cas échéant) inclure les mesures nécessaires au maintien de certains échanges génétiques ou des migrations, en prévoyant par exemple, pour des batraciens, des dispositifs leur permettant de traverser en toute sécurité des routes, mêmes situées en dehors du site.

Enfin, une évaluation appropriée des incidences, prévue par l'article 29, § 2, de la loi du 12 juillet 1973, devrait, selon nous, être imposée en tout état de cause pour tous les plans et projets susceptibles de modifier les éléments du paysage « essentiels » pour assurer la conservation de certaines populations isolées d'espèces, si, du fait de cet impact indirect, ces plans et projets s'avèrent « *susceptibles d'affecter ce(s) site(s) de manière significative* ». L'intégrité du site pourrait en effet être affectée par une telle perturbation, ce qui impliquerait obligatoirement une demande de dérogation⁽⁴⁴⁶⁾. Il est évident qu'une expertise scientifique s'avère indispensable pour tester ce type d'impact, certes difficile à mettre en évidence, mais bien réel.

Divers autres instruments ne relevant pas du régime Natura 2000 sont susceptibles d'être utilisés pour préserver ou restaurer des cor-

⁽⁴⁴⁶⁾ Ainsi, la construction d'une autoroute entre deux sites Natura 2000 occupés par deux populations de Damier de la Succise (papillon de jour), et entre lesquels ont lieu des échanges d'individus essentiels à la survie de ces deux populations, devrait être soumise à une évaluation appropriée des incidences, et, le cas échéant, être soumise au régime de dérogation strict prévu par la loi du 12 juillet 1973 si l'évaluation met en évidence des risques de perturbations en termes de dispersion et d'échanges (effet de coupure).

ridors écologiques ou des zones relais. Nous ne ferons ici que citer les plus importants. En dehors des sites Natura 2000, divers incitants ont été prévus en faveur du maillage écologique. Ainsi, la loi sur la conservation de la nature habilite le Gouvernement à prendre des mesures incitatives assorties de subventions en faveur de l'espace rural et des forêts (art. 36 et 37). La plantation de haies a ainsi été encouragée à partir de 1995⁽⁴⁴⁷⁾. En agriculture, un outil contractuel essentiel est instauré par l'AGW du 11/3/1999 relatif à l'octroi de subventions agri-environnementales⁽⁴⁴⁸⁾, qui prévoit l'octroi de primes en faveur de pratiques agricoles favorables à l'environnement, comme la préservation des haies ou des bords des champs. Le Plan wallon de développement rural, adopté le 23 décembre 1999, prévoit de même, au bénéfice des propriétaires forestiers communaux et privés, une série d'aides en faveur de la gestion écologique des forêts (chapitre 5, action 8.4)⁽⁴⁴⁹⁾.

En droit de l'aménagement du territoire, le CWATUP prévoit la possibilité d'inscrire en surimpression au plan de secteur, des « périmètres de liaison écologique » visant à « *garantir aux espèces animales et végétales les espaces de transition entre leurs biotopes* » (art. 40, 2°, du CWATUP)⁽⁴⁵⁰⁾. Il soumet de surcroît à permis d'urbanisme (et donc à évaluation des incidences) une série de projets comme la modification sensible du relief du sol (comblement de zones humides), le boisement et le déboisement (sauf sylviculture en zone forestière), l'abattage d'arbres à haute tige isolés en zone d'espaces verts, l'abattage ou la modification de l'aspect d'arbres et haies remarquables, ou encore le défrichement ou la modification de la végétation dans les zones que le Gouvernement détermine (art. 84, § 1, 7° à 12°, du CWATUP). Sont visées parmi ces zones « *les haies et les alignements d'arbres en ce qu'ils constituent des bandes continues d'arbres ou d'arbustes indigènes, ou des alignements et ran-*

⁽⁴⁴⁷⁾ Voy. l'AGW du 9/2/1995 relatif à l'octroi d'une subvention pour la plantation de haies (M.B., 23/5/1995).

⁽⁴⁴⁸⁾ M.B., 31/3/1999.

⁽⁴⁴⁹⁾ Le PWDR, non publié au Moniteur belge, peut être consulté sur <http://www.wallonie.be/dga/>.

⁽⁴⁵⁰⁾ Le périmètre de liaison écologique « *vise à garantir aux espèces animales et végétales les espaces de transition entre leurs biotopes. Les actes et travaux soumis à permis peuvent y être soit interdits, soit subordonnés à des conditions particulières de protection* » (art. 452/21 du CWATUP). Voy. également le périmètre de risque naturel ou de contrainte géotechnique majeure (art. 40, 5°, du CWATUP), qui permet à l'autorité compétente (la commune notamment) de refuser ou de soumettre à conditions les permis d'urbanisme et de lotir situés en zone inondable, c'est-à-dire en fond de vallée.

gées comptant un minimum de dix arbres avec une distance maximale de 10 mètres entre ceux-ci » (452/27, 5°, nouveau, du CWATUP ⁽⁴⁵¹⁾). L'arrachage des haies, responsable de la banalisation de nombreux paysages de bocage, se voit donc contrôlé de façon généralisée sur le territoire wallon ⁽⁴⁵²⁾. Rappelons enfin que les plans communaux d'aménagement doivent obligatoirement comporter les « sites nécessaires pour le maillage écologique » (art. 49, al. 1, 2°, du CWATUP).

En matière d'établissements classés, il faut souligner l'intérêt des nouvelles conditions sectorielles applicables aux carrières et à leurs dépendances ⁽⁴⁵³⁾. Celles-ci obligent les carriers à réaménager la carrière conformément à la destination finale au plan de secteur, à savoir la zone d'espace vert, laquelle est destinée « au maintien, à la protection et à la régénération du milieu naturel » (art. 37 du CWA-TUP). Le réaménagement doit désormais obligatoirement viser « l'amélioration de la biodiversité (milieux pionniers, milieux ouverts, zones de refuges). Cet objectif est atteint en recréant prioritairement des milieux naturels pionniers et de type 'ouvert' » (art. 22) ⁽⁴⁵⁴⁾.

Enfin, la prochaine révision de la loi du 28 décembre 1967 sur les cours d'eau non navigables et, de façon plus générale, la réforme du droit wallon de l'eau pour transposer la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau ⁽⁴⁵⁵⁾ pourraient modifier profondément le régime juridique des

⁽⁴⁵¹⁾ Introduit par l'AGW du 14 juillet 2003 déterminant les zones protégées visées à l'article 84, § 1^{er}, 12°, du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine (M.B., 23/9/2003, éd. 1).

⁽⁴⁵²⁾ L'on notera que l'article 58 quinquies de la loi du 12/7/1973 permet aux conseils communaux d'adopter des règlements ou ordonnances de protection des espèces végétales et animales non gibiers plus stricts que la législation supérieure existante. Cette habilitation est fréquemment utilisée pour fonder l'adoption de règlements relatifs à la protection des haies. Le sort de ces règlements depuis l'adoption de l'article 452/27 n'a pas été réglé.

⁽⁴⁵³⁾ AGW du 17 juillet 2003 portant conditions sectorielles relatives aux carrières et à leurs dépendances (M.B., 6/10/2003).

⁽⁴⁵⁴⁾ A cet effet, un « guide de bonnes pratiques » est joint en annexe de l'arrêté pour permettre aux carriers de mettre en œuvre cette obligation. Selon l'arrêté, ce guide « établit un 'catalogue' de règles de bonnes pratiques dans lequel le carrier et l'autorité compétente puisent les techniques permettant de présenter un plan de réaménagement propre à l'exploitation en question en vue d'en accroître le potentiel d'accueil de la biodiversité tel que prescrit à l'article 2 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement ». Il contient une foule de mesures proposées pour réaménager les carrières en fin d'exploitation en faveur de la biodiversité. Ce guide est, sous réserve d'une analyse plus approfondie, non contraignant, c'est important de le souligner. L'objectif d'amélioration de la biodiversité visé à l'art. 22 est lui contraignant.

⁽⁴⁵⁵⁾ J.O.C.E., n° L 327 du 22/12/2000.

fonds de vallée, qui jouent fréquemment le rôle, on l'a dit, de corridors écologiques ⁽⁴⁵⁶⁾.

Il reste que des lignes directrices, le cas échéant sous forme de circulaire, devraient être adoptées à l'échelle de la Région wallonne, le cas échéant en concertation avec les régions voire les pays limitrophes, pour définir les modalités de protection et de restauration des corridors écologiques, en les adaptant aux exigences écologiques des espèces concernées. A défaut d'un fondement scientifique solide, les efforts réalisés risquent en effet de rester inefficaces ⁽⁴⁵⁷⁾. En outre, l'intégration dans les différentes polices d'occupation du sol de la problématique des corridors écologiques est peu avancée, y compris dans le système général d'évaluation des incidences en Région wallonne, qui, sauf exception et sous réserve de ce qui a été dit sur l'évaluation appropriée des incidences, ne vise guère de façon approfondie la problématique du réseau écologique ⁽⁴⁵⁸⁾. Il s'ensuit qu'actuellement, à défaut d'une politique précise en matière de corridors écologiques et d'instruments adaptés à leur maintien, l'efficacité du réseau Natura 2000 en Région wallonne risque d'être plus faible que ce que laisse présager la mise sous statut de site Natura 2000 d'environ 13 % du territoire wallon.

CONCLUSION

Qualifié de « réseau écologique » par la directive Habitats, le réseau Natura 2000 constitue le fondement principal du régime de conservation de la nature en droit communautaire. Il se veut « éco-

⁽⁴⁵⁶⁾ Voy. également, sur ce point, la circulaire du 9 janvier 2003 relative à la délivrance de permis dans les zones exposées à des inondations et à la lutte contre l'imperméabilisation des espaces (*M.B.*, 4/3/2003, éd. 1), qui prévoit, à l'attention des collègues des bourgmestre et échevins lorsqu'ils statuent sur des demandes de permis d'urbanisme et de lotir, que « dans les plaines alluviales et le lit majeur des rivières, les actes susceptibles d'aggraver les inondations, notamment les remblais, seront interdits ».

⁽⁴⁵⁷⁾ Ainsi, la création de « périmètres de liaison écologique » au plan de secteur nécessite une étude approfondie des capacités de la zone choisie à servir de corridor écologique. Cette analyse devrait avoir lieu lors de l'examen de la situation existante de fait dans l'avant projet de plan révisé.

⁽⁴⁵⁸⁾ Voy. cependant le formulaire général des demandes de permis d'environnement et unique (V^e Partie) et le formulaire de demande de permis d'environnement et de permis unique relatif à un projet agricole (V^e Partie), qui prévoient que le demandeur de permis unique doit évaluer l'impact, dans son formulaire, du projet « sur les habitats sensibles et le réseau écologique » (annexes I et II de l'AGW 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, *M.B.*, 21/9/2002)). La complexité d'une telle évaluation est telle que sans expertise, il est probable que cette rubrique ne sera pas remplie correctement.

logiquement cohérent », et doit permettre à ce titre de maintenir dans un état de conservation favorable les habitats naturels et les espèces pour lesquels il a été établi. La notion de cohérence écologique constitue une exigence essentielle du régime Natura 2000, en ce qu'elle définit la structure spatiale du réseau en fonction des nécessités de conservation d'espèces et d'habitats naturels. Cette cohérence s'évalue par rapport à la superficie, la distribution, l'état de conservation et l'interconnectivité des habitats à protéger pour chaque espèce ou chaque type d'habitat naturel d'intérêt communautaire concerné.

Difficile à appréhender pour le non initié, compte tenu de son contenu technique, cet objectif de cohérence doit être atteint principalement au travers de la procédure de sélection des ZPS et des ZSC, qui repose sur des critères scientifiques faisant intervenir notamment la superficie et le degré de conservation des habitats visés. Le résultat final est le produit de l'action conjuguée des Etats membres et de la Commission européenne, les premiers devant inventorier de façon exhaustive les sites susceptibles d'être intégrés dans le réseau, la seconde étant chargée de coordonner les sélections à l'échelle du territoire de la Communauté et des régions biogéographiques qui s'y dessinent. Si tant les Etats que la Commission disposent d'une certaine marge d'appréciation dans l'application de ces critères, celle-ci n'en reste pas moins uniquement scientifique, compte tenu de l'obligation générale de résultat prescrite par les directives Oiseaux et Habitats, à savoir assurer la conservation à long terme des espèces et habitats naturels visés. Cette obligation constitue en réalité le véritable critère qui doit guider la constitution de l'ensemble du réseau.

En outre, le régime de prévention et de dérogation prescrit par l'article 6, § 2 à 4, de la directive Habitats doit permettre de maintenir, à terme, la cohérence du réseau, soit en prévenant les atteintes aux sites, soit en les compensant par des mesures écologiquement adéquates. La définition des mesures compensatoires est un enjeu essentiel dans le cadre des grands projets d'infrastructure amenés à détériorer des sites Natura 2000.

Enfin, les Etats sont encouragés à « améliorer » cette cohérence par la création ou le maintien de corridors écologiques et de zones relais. Ceux-ci sont appelés à permettre les échanges génétiques et

les migrations d'individus entre les sites abritant des populations morcelées.

Si, sur le papier, la démarche paraît claire et prometteuse, elle n'en reste pas moins extrêmement complexe à mettre en œuvre, compte tenu, d'une part des nombreuses incertitudes scientifiques qui entourent le concept de réseau écologique, et, d'autre part, des enjeux socio-économiques qu'implique sa mise en place. En définitive, la cohérence écologique du réseau, condition *sine qua non* de son efficacité, dépendra beaucoup de l'interprétation que feront les Etats et la Commission mais aussi les juges des obligations prescrites par les directives Oiseaux et Habitats, non seulement au stade de la sélection des sites, mais aussi lors de la mise en œuvre des mesures compensatoires. La politique des Etats membres en faveur des éléments du paysage jouant le rôle de corridors écologiques ou de zones relais sera également déterminante à cet égard. Il ressort de ce qui précède que la mise en place d'un véritable réseau écologique fonctionnel et efficace constitue un défi non seulement scientifique mais aussi juridique, qui ne pourra être relevé sans une volonté politique ferme. L'obligation de résultat écologique prescrite dans le chef des Etats membres et de la Commission, nous incite cependant à penser que les premiers comme la seconde sont solidairement tenus de gagner ce pari, le cas échéant par une application plus ferme du principe de précaution et par une révision des régimes d'occupation des sols susceptibles d'affecter la cohérence écologique du réseau Natura 2000.