

e

BELGIQUE
(Région wallonne¹)

Charles-Hubert BORN
Assistant de recherche,
avocat au Barreau de Nivelles (Belgique)

I- STRUCTURE DE L'ETAT ET RÉPARTITION DES COMPÉTENCES

L'Etat belge est un Etat fédéral depuis 1970 ; deux réformes ont eu lieu en 1980 et 1988. L'Etat belge est composé de :

- l'Etat fédéral
- trois communautés : française, flamande, germanophone
- trois régions : région wallonne, flamande, de Bruxelles-capitale

Les régions et les communautés sont autonomes dans la sphère de leurs compétences et sont dotées d'un pouvoir législatif et d'un pouvoir exécutif à part entière. La répartition des compétences entre l'Etat fédéral, les régions et les communautés est fixée par la loi spéciale de réformes institutionnelles (LS) du 8 août 1980 (art. 6, § 1).

Le Parlement fédéral (Chambre des Représentants et Sénat) adopte des lois, et le Gouvernement fédéral les exécute par des arrêtés royaux (AR) ou ministériels. Les assemblées législatives des régions adoptent des décrets (régions flamande et wallonne) ou des ordonnances

¹ Les régions étant compétentes pour transposer le régime Natura 2000, nous avons examiné uniquement le droit applicable en Région wallonne. Pour un exposé sur la transposition du régime Natura 2000 en Région de Bruxelles-capitale, voy. F. LAMBOTTE, « Natura 2000 et la Région de Bruxelles-capitale », in *Natura 2000 et le droit*, actes du colloque de Louvain-la-Neuve du 26 septembre 2002, Bruxelles, Bruylant, à paraître. Pour un exposé sur la transposition du régime Natura 2000 en Région flamande, voy. G. VAN HOORICK, « Natura 2000 en Région flamande », *ibid.*

(Région de Bruxelles-Capitale), et les gouvernements régionaux les exécutent par des arrêtés du Gouvernement (ou des arrêtés ministériels). Les circulaires n'ont aucune force contraignante sauf pour l'administration².

Les juridictions suprêmes en Belgique sont :

- la Cour d'arbitrage : cour constitutionnelle à compétence limitée (violation des articles de la Constitution relatifs à l'enseignement et aux droits fondamentaux ; violation du principe d'égalité et de non discrimination ; violation des règles de répartition de compétences)
- la Cour de cassation (juridiction suprême de l'ordre judiciaire, chargée du contrôle de la bonne application de la loi par les cours et tribunaux)
- le Conseil d'Etat (juridiction administrative suprême, chargée de sanctionner la légalité des actes administratifs (section administration) et de rendre des avis sur les projets et propositions de loi, décrets, ordonnances et arrêtés réglementaires) (section législation).

La grande majorité des compétences concernées par la mise en œuvre de Natura 2000 appartiennent aux régions. Ainsi, relèvent de la compétence des régions :

- la conservation de la nature (y compris les forêts, la chasse et la pêche) et la rénovation rurale (y compris les remembrements, l'hydraulique agricole, les waterings et la gestion des cours d'eau non navigables) (art. 6, § 1, III 2° LS 8-8-1980)
- l'aménagement du territoire et la protection du patrimoine (art. 6, § 1, I, LS 8-8-1980)
- l'agriculture (y compris le développement rural) (art. 6, § 1, V, LS 8-8-1980, tel que modifié par la loi spéciale du 13-7-2001)
- la pêche maritime³ (art. 6, § 1, V, LS 8-8-1980, tel que modifié par la loi spéciale du 13-7-2001)
- l'environnement et la politique de l'eau (art. 6, § 1, II, LS 8-8-1980)
- les transports (les routes, les voies hydrauliques et leurs dépendances, le régime juridique de la voirie terrestre et des voies hydrauliques (sauf des voies de chemin de fer), les ports et leurs dépendances, les défenses côtières et les digues, les aérodromes (sauf Bruxelles-National) (art. 6, § 1, X, LS 8-8-1980).

² Les textes en vigueur en droit belge (coordonnés) peuvent être consultés en néerlandais et en français sur le site http://www.cass.be/cgi_wet/wet.pl.

³ La Région flamande est seule compétente puisqu'elle seule comporte des côtes maritimes.

En outre, les régions peuvent adopter des dispositions de droit dans des matières pour lesquelles elles ne sont pas compétentes en principe, dans la mesure où les actes adoptés sont nécessaires à l'exercice de leurs compétences (compétences implicites) (art. 10 LS 8-8-1980).

L'Etat fédéral reste compétent pour la protection du milieu marin, y compris la conservation de la nature en mer et la lutte contre la pollution marine. Il est donc compétent pour la création des ZPS et ZSC marines.

II- CADRE JURIDIQUE GÉNÉRAL RELATIF À LA PROTECTION DES ESPACES NATURELS ET À L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE EN DROIT INTERNE⁴

La conservation des espaces naturels et semi-naturels en Région wallonne est régie principalement par deux législations

- la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature (M.B., 11-9-1973)⁵
- le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP), révisé en 1997 et en 2002.

1- Loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature

Très innovatrice pour son époque, cette loi met en place un dispositif potentiellement efficace pour la protection de la nature par des instruments de protection des espèces et de création d'aires protégées et de parcs naturels.

Une nouvelle section 3 dans le chapitre III (protection des milieux naturels) a été insérée par le décret wallon du 6 décembre 2001 afin de transposer les dispositions communautaires en matière de protection des espèces et des habitats d'intérêt communautaire, dont le régime Natura 2000.

⁴ Pour un ouvrage sur les aires protégées en Région wallonne, voy. C.-H. BORN, *Les statuts de protection des espaces naturels et semi-naturels en Région wallonne, Guide juridique et pratique*, Jambes, Ministère de la Région wallonne, à paraître.

⁵ En 1973, l'Etat fédéral était encore compétent pour adopter des lois en matière de conservation de la nature. Suite à la réforme de l'Etat, cette compétence a été transférée aux régions. Toutefois, la Région wallonne a gardé l'ancienne loi, et l'a modifiée à plusieurs reprises par voie de décret (les décrets ayant force de loi en Belgique).

a- Objectifs et principes de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature

L'objectif de la loi est a priori ambitieux : « sauvegarder la caractère, la diversité⁶ et l'intégrité de l'environnement naturel », ce par un ensemble de mesures de protection non seulement de la flore et de la faune, et « de leurs communautés » mais aussi de leurs habitats, et même « du sol, du sous-sol, des eaux et de l'air » (art. 1^{er}). Dans une perspective écologique, cet objectif est cohérent (il intègre les facteurs biotiques et abiotiques des écosystèmes), ce qui n'est pas évident pour l'époque. Les objectifs des directives « habitats » et « oiseaux » ne sont cependant pas expressément repris.

Avant la réforme de 2001, la loi comportait pour une grande partie des dispositions cadre que le Gouvernement est chargé d'exécuter par voie d'arrêté. Aujourd'hui, bon nombre de dispositions (protection des espèces, Natura 2000) sont précisées directement par la loi de 1973, telle que modifiée par le décret du 6 décembre 2001 (ci-après le décret « Natura 2000 »).

Outre une série de définitions (art. 1 bis) reprenant, pour l'essentiel, les définitions de la directive Habitats, la loi de 1973 comporte trois grands types de mesures :

- protection des espèces végétales et animales (suivi et surveillance des populations d'espèces et introduction des espèces non indigènes) (chapitre II, art. 2 à 5)
- protection des « milieux naturels » (art. 6 à 31)
- protection des « forêts et de l'espace rural » (36 à 38).

Un régime de dérogations est prévu à ces mesures, dont les motifs diffèrent selon qu'il s'agit de dérogations à la protection des espèces ou des habitats (art 5 et s., 29 § 2 et 41). Des sanctions pénales sont prévues en cas d'infractions. La peine la plus forte prévue est de 6 mois d'emprisonnement et/ou de 100 à 5000 fb (x200), ce qui est peu par rapport à des pays comme l'Allemagne ou les Pays-Bas, d'autant qu'elles sont rarement appliquées, les dossiers étant très souvent classés sans suite. Des amendes administratives peuvent également être infligées par l'administration, sans que des poursuites doivent être engagées pénalement (art. 61).

⁶ On remarquera que la loi emploie déjà en 1973 le terme « diversité », qui pour rappel, n'a été consacré en droit international que par la CBD en 1992.

Enfin, elle prévoit la création d'un organe consultatif, à savoir le Conseil supérieur wallon pour la conservation de la nature (CSWCN) (art. 52 et s.), composé de scientifiques, de fonctionnaires et de représentants d'associations. Ce Conseil fonctionne relativement bien et joue un rôle important dans la création des réserves naturelles notamment. Il a été peu impliqué dans le cadre de la mise en place du réseau Natura 2000 en Wallonie, au profit d'autres instances consultatives spéciales, les commissions de conservation (cfr infra).

Nous n'examinerons ici que ses dispositions en rapport avec la protection des milieux naturels.

b- Principales aires protégées existant en Région wallonne

Avant 1985, et, plus récemment, avant sa modification par le décret Natura 2000, la loi du 12 juillet 1973 prévoyait, de manière très classique, trois types de statut de protection pour les « territoires présentant un intérêt pour la protection de la flore et de la faune, des milieux écologiques et de l'environnement naturel » (art. 6):

- réserves naturelles
- réserves forestières
- parcs naturels.

Les réserves naturelles sont des aires protégées en vue de protéger des territoires présentant un intérêt biologique. Nous n'examinerons pas la procédure de leur création.

Types de réserves naturelles :

La réserve naturelle agréée (RNA) est une aire protégée, gérée par une personne physique ou morale autre que la Région wallonne et reconnue par le Gouvernement wallon, à la demande du propriétaire du terrain et avec l'accord de leur occupant (art. 10 et 66, 1°, de la loi du 12/7/1973). Des subsides peuvent être obtenus pour aider à l'achat de terrains en vue d'y créer une RNA. L'occupant est ici la personne qui s'occupe de la gestion de la réserve ; si c'est une personne morale, elle doit être constituée en asbl et prévoir la gestion de réserves dans ses statuts. Cet occupant doit avoir le droit d'occuper le terrain pendant au moins 20 ans (propriété, emphytéose, bail, etc.). C'est donc une aire protégée créée à l'initiative du propriétaire et gérée de façon privée.

La réserve naturelle domaniale (RND) est une aire protégée, érigée par le Gouvernement wallon sur des terrains appartenant à la Région wallonne, pris en location par elle ou mis à sa disposition à cette fin (art. 9 et art. 66, 1°, de la loi du 12/7/1973). C'est une aire protégée

créée à l'initiative du Gouvernement et gérée par l'administration. Celui-ci peut même exproprier des terrains à cet effet (art 6 al 4 de la loi).

Gestion des réserves naturelles :

Les réserves naturelles (agréées ou domaniales) peuvent être soit intégrales (aucune mesure de gestion) soit dirigées (gestion appropriée pour maintenir en état ou restaurer un milieu) (en pratique elles sont presque toutes dirigées). Un plan de gestion doit être prévu dès la demande d'agrément pour les réserves agréées, et, depuis le décret Natura 2000, lors de leur création⁷ pour les réserves domaniales. Dans les RNA, l'occupant doit en outre désigner un conservateur, personne déléguée pour s'occuper spécifiquement du site, sous la surveillance d'un fonctionnaire de la Division de la Nature et des Forêts (DNF). Des subsides sont prévus pour aider à la gestion de la réserve. Dans les RND, un agent de l'administration est désigné comme responsable de la gestion, tandis qu'une commission consultative de gestion est créée, et chargée de donner des avis à ce fonctionnaire pour l'aider dans la gestion.

Régime de protection applicable dans les réserves naturelles :

Au sein des réserves, un régime de protection strict est imposé (interdiction de chasser, d'endommager le tapis végétal, de creuser, ...) sauf dérogation accordée sous conditions strictes individuellement par le Ministre ayant la conservation de la nature dans ses attributions. Dans les RNA, ce régime s'applique dès que le propriétaire a introduit la demande d'agrément, ce pendant un an, avant même que la réserve ne soit agréée. Le problème est que ce régime a peu d'effet à l'égard des influences néfastes venant de l'extérieur du site (pollution, perturbations). Le nouveau régime général d'évaluation des incidences applicable en Région wallonne prévoit cependant qu'il faut tenir compte de ces réserves à l'occasion de l'évaluation des incidences des projets soumis à permis, même lorsque ceux-ci sont situés à l'extérieur du site.

- Les réserves forestières sont des aires protégées ayant pour but de sauvegarder des faciès forestiers caractéristiques et d'« assurer l'intégrité du sol et du milieu », peuvent être créées par la Région ou à l'initiative d'un particulier sur base d'un contrat qui dure 9 ans (ce qui rend la pérennité de ce type de statut sur terrain privé peu vraisemblable). Ce régime est plus souple que celui de la réserve naturelle : la chasse et l'exploitation forestière y restent autorisées sous conditions. Cependant, peu de réserves forestières ont été créées (9, soit 292

⁷ Auparavant, aucun délai n'était prévu pour établir le plan de gestion, ce qui a retardé leur adoption considérablement dans la plupart des réserves domaniales.

ha)⁸ ce qui est dommage compte tenu de la superficie de nos forêts.

- Les parcs naturels ne sont plus régis aujourd'hui par la loi de 1973 mais par le décret du 16 juillet 1985, modifié en 1999 et sur le point d'être remplacé. Ils sont définis comme « un territoire rural, d'un haut intérêt biologique et géographique, soumis (...) à des mesures destinées à en protéger le milieu, en harmonie avec les aspirations de la population et le développement économique et social du territoire concerné ». Ils doivent faire 5000 ha d'un seul tenant. Ils peuvent être créés à l'initiative de la Région, de la province ou encore d'une ou plusieurs communes, ou même de l'association entre la Région et des communes et/ou des provinces concernées. Il fait l'objet d'un plan de gestion, qui est exécuté par une commission de gestion, composée de membres proposés par les communes et les différents acteurs du parc. Elle rend des avis en matière d'aménagement du territoire, parfois contraignant (certains projets nuisibles comme barrages et autoroutes). Un recours est possible cependant depuis la modification du décret.

c- Protection de certains écosystèmes particuliers

Deux arrêtés ont en outre été pris sur base des articles 2 à 4 de la loi (protection des espèces)⁹, pour permettre d'accorder un statut de protection à certains types d'écosystèmes, à savoir les zones humides (AERW du 8 juin 1989 relatif à la protection des zones humides d'intérêt biologique (ZHIB)¹⁰) et les cavités souterraines (AGW du 26 janvier 1995 organisant la protection des cavités souterraines d'intérêt scientifique (CSIS)¹¹).

Ces deux régimes reposent sur la désignation en ZHIB ou CSIS par le Ministre de la conservation de la nature de sites présentant certaines caractéristiques écologiques (intérêt scientifique, présence d'espèces rares,...). Cette désignation peut intervenir en principe malgré l'opposition du propriétaire, ce qui n'est jamais le cas en pratique, l'administration ne désignant les sites en ZHIB ou en CSIS qu'en vertu

⁸ Chiffres de 1999. En décembre 1992, on comptait 6 réserves forestières (170 ha), *ibid.*

⁹ L'avantage de cette base légale pourrait être que ces désignations ne doivent pas tenir compte de l'affectation au plan de secteur, contrairement aux réserves naturelles et forestières.

¹⁰ MB, 12.9.1989.

¹¹ MB, 18.3.1995.

d'une convention avec le propriétaire. On voit combien le droit de propriété constitue un obstacle lorsqu'il n'appartient pas à celui qui souhaite protéger le site.

Dans les ZHIB et les CSIS, un régime de protection strict proche de celui des réserves naturelles est applicable (sauf en ce qui concerne la chasse et la pêche, qui restent en principe autorisées dans les ZHIB). Des mesures de gestion sont décidées (unilatéralement) par le Ministre dans l'arrêté de désignation (ex : contrôle du niveau d'eau dans les ZHIB, fermeture de l'accès dans les CSIS vulnérables au dérangement).

On compte actuellement 23 ZHIB (+/- 800 ha) et 30 CSIS (août 2001).

d- Protection des forêts et de l'espace rural

La loi permet également au Gouvernement de prendre une série de mesures, assorties le cas échéant, de subventions, en vue de favoriser le maintien de feuillus, ou leur introduction dans les peuplements résineux (art. 36), ou encore en vue de maintenir les vallées herbeuses, ou la végétation des escarpements rocheux ou des tourbières ou encore en vue de protéger les berges des cours d'eau, de maintenir et planter des haies (art. 37). Bien que peu d'arrêtés aient été pris sur cette base – on peut citer l'AGW du 9 février 1995 relatif à l'octroi d'une subvention pour la plantation de haies –, il faut souligner l'intérêt de cette disposition très souple puisqu'elle permettrait de justifier la protection de certains éléments du réseau écologique. Elle ne semble toutefois pas suffisante pour assurer véritablement la cohérence du réseau Natura 2000, notamment en l'absence de coopération avec les autres régions et les pays voisins.

Enfin, la loi de 1973 permet aussi au Gouvernement d'interdire ou réglementer l'emploi de substances toxiques (à usage non agricole/forestier), ce qu'il a fait en interdisant en principe l'emploi d'herbicides sur la voirie et le domaine public en général, les berges des cours d'eau, ainsi que dans les parcs (AERW du 27 janvier 1984).

2- Code Wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine

La politique de l'aménagement du territoire est régie en Région wallonne par le Code wallon de l'Aménagement du Territoire et du Patrimoine (CWATUP). Elle est fondamentale pour la conservation de la biodiversité, dès lors qu'elle organise à diverses échelles différentes l'occupation des sols en Belgique, via deux types d'instruments, les uns

normatifs (plans et schémas d'aménagement du territoire; règlements d'urbanisme ; police des permis) les autres opérationnels (rénovation urbaine, développement rural, site désaffectés,...). Le CWATUP comprend aussi des dispositions en faveur du patrimoine, y compris les sites naturels classés.

Des considérations en faveur de la biodiversité ont été intégrées tout d'abord au niveau des plans et schémas d'aménagement du territoire. Les instruments normatifs à valeur contraignante qui ont le plus d'impact dans le domaine sont :

- les plans de secteur : ce sont les principaux plans d'aménagement, dont les prescriptions ont valeur réglementaire et sont donc obligatoires. Ils définissent, à l'échelle de plusieurs communes (un « secteur »), l'affectation des sols en une série de zones, réparties entre les zones destinées à l'urbanisation et les zones rurales. Parmi ces dernières zones, les « zones d'espaces verts » sont vouées « au maintien, à la protection et à la régénération du milieu naturel » et contribuent à la « formation du paysage » (art. 37). Les « zones naturelles » (art. 38) sont des zones destinées « au maintien, à la protection et à la régénération de milieux naturels de grande valeur biologique ou abritant des espèces dont la conservation s'impose », où l'on ne peut y faire d'autres travaux que ceux qui servent à la protection active et passive de ces milieux ou de ces espèces.
- Les plans communaux d'aménagement du territoire : ils précisent le plan de secteur, voire y dérogent accessoirement.
- Les schémas d'aménagement du territoire, établis à l'échelle régionale (Schéma de développement de l'espace territorial (SDER) ou locale (schémas de structure communaux), n'ont qu'une valeur indicative. Ils définissent les options d'aménagement et de développement du territoire (respectivement de la Région wallonne et des communes).

Les nouvelles dispositions introduites en 2002 relatives à l'évaluation des incidences des plans et schémas prévoient un volet Natura 2000, conforme à la directive Habitats et à la nouvelle directive 2001/42/CEE (évaluation des plans et programmes).

Le second instrument intéressant est celui du permis d'urbanisme : une série d'actes, dont la modification sensible du relief du sol, l'abattage d'arbres ou de haies remarquables ou encore le déboisement ou le boisement (en dehors des zones forestières), sont soumis à permis d'urbanisme, lesquels doivent, d'une part, respecter non seulement le zonage au plan de secteur mais aussi le critère du « bon

aménagement des lieux » et, d'autre part, être soumis à évaluation des incidences. En particulier, un arrêté du 17 juillet 2003 a modifié le CWATUP pour soumettre à permis d'urbanisme le défrichement et la modification de la végétation notamment dans les sites proposés comme sites d'importance communautaire (SIC) par la Région wallonne à la Commission européenne¹².

Enfin, le CWATUP contient les dispositions en matière de classement des sites naturels – qui constituent un très intéressant statut de protection, applicable dès l'inscription du site sur une liste de sauvegarde, dans l'attente de son classement –, qui peuvent être appliquées à des sites d'intérêt biologique, ce indépendamment de l'avis du propriétaire.

III- ETAT DE LA TRANSPOSITION DU RÉGIME NATURA 2000 EN DROIT INTERNE (RÉGION WALLONNE)¹³

L'introduction par le décret Natura 2000 d'une nouvelle section 3 dans le chapitre III de la loi du 12 juillet 1973 assure la transposition des dispositions communautaires en matière de conservation, d'une part, des habitats d'oiseaux de l'annexe I de la directive Oiseaux (ZPS) et, d'autre part, des habitats naturels et d'espèces respectivement repris aux annexes I et II de la directive Habitats (ZSC). Du point de vue de la conservation de la nature en Wallonie, il s'agit d'une véritable révolution, compte tenu des superficies en jeu, à savoir environ 13 % du territoire wallon.

On examinera l'objectif, les principes et le champ d'application du régime (3.1.), la procédure de désignation des sites (3.2.), leur régime de conservation (prévention et gestion active) (3.3.), le rôle de la commission de conservation et les modalités de surveillance des espèces et habitats (3.4.), l'articulation avec les anciens régimes de protection (3.5.), et les principales dispositions susceptibles de permettre le maintien ou la création de corridors écologiques et de zones relais (3.6).

¹² Voir le rapport belge sur le régime provisoire des sites Natura 2000, rédigé dans le cadre du même colloque de Caserta.

¹³ Pour un commentaire général, voy. J.-F. NEURAY « Le décret de la région wallonne du 6 décembre 2001 relatif à la conservation des sites Natura 2000 ainsi que de la faune et de la flore sauvages », *Amén.*, 2002/4, p. 283-300. Pour un ouvrage sur la transposition en droit belge et français, voy. *Natura 2000 et le droit*, Actes du colloque de droit comparé de Louvain-la-Neuve du 26 septembre 2002, Bruxelles, Bruylant, à paraître. Pour un examen détaillé et pratique du régime wallon, voy. C.-H. BORN, *Statuts de protection des espaces naturels et semi-naturels en Région wallonne, Guide juridique et pratique*, Jambes, Ministère de la Région wallonne, à paraître.

1- Objectif, principes et champ d'application du régime Natura 2000 en Région wallonne

L'objectif que doit poursuivre la Région wallonne est, de façon générale, d'assurer la sauvegarde et la cohérence du réseau Natura 2000 (art 6 bis de la loi du 12 juillet 1973). Plus spécifiquement, il s'agit, d'une part, d'assurer la conservation des espèces d'oiseaux de l'annexe XI de la loi (y compris les espèces migratrices) présentes régulièrement en Région wallonne, soit 63 espèces, et, d'autre part, d'assurer le maintien ou, le cas échéant, le rétablissement dans un état de conservation favorable des types d'habitats naturels et d'espèces protégés régulièrement présents en Région wallonne, et repris aux annexes VIII et IX de la loi. Comme les directives Oiseaux et Habitats, la loi du 12 juillet 1973 impose une obligation de résultat dans le chef de la Région wallonne, qui ne peut pas laisser se détériorer l'état de conservation d'un de ces habitats (voy. l'art. 25, § 1 et 2, de la loi).

Une série de définitions tirées de la directive Habitats ont été introduites dans la loi (art ; 1^{er} bis). Elles ne reproduisent pas nécessairement textuellement les définitions de la directive, mais les adaptent au contexte wallon sans pour autant les rendre incompatibles avec le prescrit de la directive.

En Région wallonne, le régime Natura 2000 repose essentiellement sur la désignation, par voie d'arrêté, de sites comme « site Natura 2000 ». Ce statut est utilisé pour les ZPS comme pour les ZSC, le régime de conservation étant à peu près identique dans les deux types de sites. Un régime de prévention et de gestion active, assorti de subventions, est prévu, ainsi qu'une articulation avec certaines polices d'aménagement du territoire et de l'environnement. Des compensations fiscales sont prévues pour les propriétaires. Des commissions de conservation sont chargées de surveiller l'état de conservation de ces sites.

En termes de superficies concernées, les propositions faites par la Région wallonne à la Commission européenne totalisent environ 210.000 ha, pour une proportion d'environ 13 % du territoire wallon.

2- Procédure de désignation

La Région wallonne a choisi de simplifier la procédure de sélection et de désignation des ZPS et ZSC, en fusionnant de façon importante les deux procédures en une seule. En outre, il est prévu de ne pas attendre l'adoption par la Commission de la liste définitive des SIC, et de désigner dès qu'ils sont proposés les sites comme sites Natura 2000, quitte à les déclasser par après si ceux-ci n'ont pas été retenus comme SIC par la Commission.

a- Etapes de la procédure de désignation

a) Sites affectés à la protection des habitats naturels et d'espèces d'intérêt communautaire (autres que les oiseaux) (futures ZSC) (art. 25, § 1, de la loi)

- La Région wallonne communique une liste de sites susceptibles d'être reconnus par la Commission comme « sites d'importance communautaire » (SIC), c'est-à-dire les sites qui devront être classés comme ZSC. Elle doit sélectionner les sites selon des critères scientifiques repris en annexe X (identiques à ceux de l'annexe III (étape 1) de la directive Habitats) (art 25 § 1 al 1, de la loi). Le Conseil d'Etat belge a expressément confirmé que le gouvernement ne dispose que d'une marge d'appréciation scientifique et non politique¹⁴.
- « Dès » cette communication, le Gouvernement désigne par arrêté comme « site Natura 2000 » les sites repris sur la liste (avant même que la Commission donne son avis). Ces sites bénéficient en conséquence du régime préventif dès la publication au Moniteur de l'arrêté de désignation (art 25 § 1, al 2), même s'ils ne sont pas retenus par la Commission comme SIC. Actuellement, les sites ont été communiqués à la Commission¹⁵, mais n'ont pas encore été désignés comme sites Natura 2000¹⁶. Ils ne bénéficient donc pas du régime préventif actuellement, ce qui est source d'insécurité juridique. Le régime

¹⁴ CE, 4 avril 2001, n° 94.527, *ASBL L'Erablière et crts*.

¹⁵ Décision du Gouvernement du 26 septembre 2002, publiée uniquement sur internet <http://mrw.wallonie.be/dgrne/sibw/>, pas au Moniteur belge.

¹⁶ Le délai imparti au Gouvernement étant un délai d'ordre et non de rigueur, celui-ci reste compétent pour désigner les sites malgré le retard accumulé. Il est possible qu'un délai de plusieurs années s'écoule entre la proposition et la désignation comme site Natura 2000.

de gestion active (cfr infra) doit être mis en place au plus tard dans les trois ans de la désignation.

- Si un site Natura 2000 n'est pas retenu par la Commission comme SIC, il peut faire l'objet d'un déclassement (mais ce n'est pas obligatoire) par le Gouvernement, selon une procédure précise (art. 25, § 4, de la loi)¹⁷. Un site non reconnu comme SIC par la Commission pourrait donc néanmoins conserver son statut de site Natura 2000 si le Gouvernement ne décide pas de le déclasser.

On remarque donc qu'il n'y a pas de procédure supplémentaire de désignation formelle comme ZSC une fois adoptée la liste des SIC par la Commission (comme c'est prévu en principe dans la directive Habitats). Cela permet d'éviter d'adopter une nouvelle série d'arrêtés et de simplifier les choses. Les sites Natura 2000 wallons retenus comme SIC par la Commission deviendront donc automatiquement des ZSC.

b) Sites affectés à la protection des habitats d'oiseaux (futures ZPS) (art. 25, § 2, de la loi)

La procédure est plus simple : dans un délai maximal d'un an après l'entrée en vigueur du décret Natura 2000, le Gouvernement doit désigner « les territoires les plus appropriés en nombre et en superficie au regard des besoins de conservation des oiseaux que l'on rencontre en RW » (espèces, migratrices ou non, reprises en annexe XI de la loi). Le régime de prévention est applicable dès la désignation, tandis que le régime de gestion active doit être mis en place dans un délai de deux ans à partir de la désignation.

Concrètement, la Région wallonne a sélectionné ces sites « oiseaux » avec les autres dans une seule et même décision (décision du 26 septembre 2002). Certains sont à la fois désignés pour des espèces d'oiseaux et pour d'autres espèces ou habitats naturels (sites mixtes)¹⁸.

¹⁷ Un site peut également être déclassé comme ZSC au terme de l'évaluation réalisée par la commission en vertu de l'article 9 de la directive, si l'évolution naturelle le justifie (art. 25, § 5, de la loi).

¹⁸ Il faut savoir que la RW avait déjà, en 1987 et 1989, désigné des ZPS sur son territoire, et communiqué ces désignations à la Commission. Elle ne pourra donc pas revenir sur ces désignations, sous peine, le cas échéant, d'être assignée devant la Cour de justice de Luxembourg par la Commission pour insuffisance des désignations voire diminution des superficies protégées. En principe, les habitats protégés présents dans les périmètres désignés en 1987 et 1989 sont protégés de facto, en vertu d'une

Au total, l'ensemble des 231 sites Natura 2000 proposés (ZPS, ZSC, sites mixtes) couvrent une superficie de 217.000 ha, soit environ 13 % du territoire wallon.

b- Contenu de l'arrêté de désignation

L'arrêté de désignation contient diverses indications, dont :

- La localisation du site
- Les espèces et habitats protégés sur le site
- les objectifs du régime de gestion active, à savoir les exigences écologiques des espèces et habitats protégés sur le site
- le régime de prévention (interdictions et mesures préventives particulières applicables pour éviter la détérioration des habitats protégés sur le site)
- les moyens proposés pour atteindre ces objectifs du site « compte tenu des exigences économiques, sociales et culturelles ainsi que des particularités locales ».

Les objectifs de gestion active et le régime de prévention ont valeur réglementaire. Le législateur précise ici cette valeur afin d'éviter toute confusion, compte tenu des difficultés qui peuvent être rencontrées pour qualifier un acte créant une aire protégée. Il s'ensuit par exemple que les arrêtés de désignation ne doivent pas respecter les plans d'aménagement du territoire (qui ont aussi valeur réglementaire), et que ces prescriptions s'imposent aux autorités chargées de délivrer des autorisations individuelles (permis d'urbanisme, d'environnement). Une mécanisme d'articulation est prévu en tout état de cause avec les plans déjà entrés en vigueur (art. 29 § 1 de la loi).

c- Information des propriétaires et occupants¹⁹ et concertation

Il est prévu que l'arrêté de désignation soit notifié par recommandé aux propriétaires et occupants dans les deux mois de la publication de l'arrêté. Ensuite, un mois après cette notification, le Gouvernement organise une concertation (selon des modalités à traduire dans un arrêté) avec ces propriétaires et occupants, afin d'identifier,

jurisprudence bien établie de la Cour de justice. Des informations sont disponibles sur <http://mrw.wallonie.be/dgrne/sibw/>.

¹⁹ L'occupant d'un site Natura 2000 est tout titulaire d'un droit d'usufruit, d'emphytéose, de superficie, d'usage, d'habitation, de concession, d'un bail à date certaine ou d'un bail à ferme relatif à ce site (art. 1^{er} bis 26°). Il inclut donc les agriculteurs et forestiers louant un bien. Il ne s'agit pas du même occupant que dans les RNA, ce qui peut amener à des confusions terminologiques, vu que la plupart des RNA seront désignées comme site Natura 2000...

parmi les moyens de gestion active proposés dans l'arrêté de désignation, ceux qui seront appropriés pour atteindre les objectifs de gestion active sur le site. Cette concertation peut déboucher sur la signature d'un contrat de gestion active (cfr. infra).

3- Régime de conservation du site Natura 2000

Chaque site fait l'objet d'un « régime de conservation ». Celui-ci comprend un régime de prévention et un régime de gestion active. Le régime préventif est lui-même composé d'un régime préventif général et d'un régime d'évaluation des incidences « Natura 2000 ».

a- Régime préventif général (art. 28)

Deux types de mesures sont prises (sanctionnées pénalement) :

- une interdiction générale : dans les sites Natura 2000, il est interdit de détériorer les habitats ou de perturber significativement les espèces protégés sur le site.
- des interdictions particulières et des mesures de prévention : celles-ci peuvent être adoptées pour préciser les obligations des particuliers au cas par cas, en fonction des exigences des espèces et habitats sur le site concerné. Elles peuvent viser l'extérieur du site. Pour rappel, ces interdictions particulières et mesures de prévention, qui ont valeur réglementaire, sont édictées dans l'arrêté de désignation du site et sont donc propres au site (en effet, les interdictions à prévoir ne sont pas les mêmes pour un pré de fauche très fragile abritant telle espèce de papillon que pour une forêt). Il s'agit d'un mécanisme très souple, qui s'apparente au régime des sites naturels classés.

b- Régime d'évaluation des incidences et de dérogation (art. 29)

Comme dans la directive Habitats, il est prévu un régime d'évaluation appropriée des incidences et de dérogation pour les plans et projets à risque (a). En outre, une procédure de « correction » des plans existants et incompatibles avec la conservation du site est prévue (b).

a) Evaluation appropriée des incidences Natura 2000 et dérogation au régime de prévention

Dans le régime mis en place, sont soumis à évaluation appropriée des incidences tous « plans et projets soumis à permis²⁰ » (y compris situés en dehors du site) susceptibles d'affecter significativement un site Natura 2000 (et non liés à sa gestion). Ne sont donc pas visés les projets soumis seulement à déclaration (mais ceux-ci ne peuvent pour autant entraîner la détérioration du site). Le texte de la loi reproduit presque textuellement le texte de la directive, à l'exception notamment de la procédure d'évaluation.

La procédure d'évaluation appropriée est en effet celle prévue par la législation générale sur l'évaluation des incidences en Région wallonne (principalement : le décret du 11 septembre 1985 (M.B., 24/1/1986), tel que modifié par le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement (M.B., 8/6/1999) et son arrêté d'exécution du 4 juillet 2002 (M.B., 21/9/2002) ; et le CWATUP (pour les plans et schémas d'aménagement)). Cette législation a été adaptée pour tenir compte de Natura 2000 : il faut notamment mentionner dans la notice d'évaluation préalable des incidences ou dans l'étude d'incidences (c'est-à-dire les deux types de documents qui fondent le système d'évaluation des incidences en Région wallonne) si le projet est situé dans ou près d'un site Natura 2000 et les impacts du projet sur ce site²¹.

Si l'autorité constate, au vu de l'évaluation, que le plan ou projet portera atteinte à l'intégrité du site, elle doit refuser la demande de permis, ou imposer des conditions ad hoc. Ceci n'est pas le cas dans le cadre de l'évaluation générale des incidences qui doit seulement guider l'autorité dans sa prise de décision.

Le système de dérogation strict prévu par la directive Habitats est transposé presque littéralement. Même si l'évaluation est négative, l'autorité peut autoriser le plan ou projet (c'est-à-dire déroger au régime préventif), pour autant :

- qu'il n'y ait pas de solution alternative
- qu'elle puisse invoquer des raisons impératives d'intérêt public majeur (y compris de nature sociale ou économique)
- qu'elle prenne des mesures de compensation équivalente qui assurent la cohérence globale du réseau (art. 29, § 2, de la loi).

²⁰ C'est-à-dire n'importe quelle autorisation : permis d'urbanisme, permis d'environnement, permis unique, permis d'extraction, de travaux extraordinaires sur les cours d'eau, etc...

²¹ L'adaptation n'a cependant pas été bien articulée avec la loi du 12 juillet 1973, et est sujette à confusion, notamment s'agissant du régime applicable aux sites proposés mais non désignés comme sites Natura 2000. Voir le tableau d'évaluation de la transposition en annexe, point 2.

Si le site abrite une espèce ou un habitat « prioritaire » (marquée par une astérisque dans les annexes), seules des raisons liées à la santé et la sécurité publique ou des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement ou encore d'autres raisons, mais dans ce cas uniquement après avis de la Commission.

b) Evaluation des plans existants incompatibles

En cas d'incompatibilité entre les prescriptions à valeur réglementaire d'un arrêté de désignation d'un site Natura 2000 et des prescriptions (à valeur réglementaire également) d'un plan (par exemple une zone industrielle ou d'habitat au plan de secteur) en vigueur au moment de la publication de l'arrêté de désignation, il est prévu que le Gouvernement organise une concertation entre les administrations concernées (modalités à préciser dans un arrêté « le cas échéant »). Cette concertation doit aboutir à des propositions de mesures pour assurer l'intégrité du site, soumises pour avis à la commission de conservation (cfr point suivant). Si elles sont jugées insuffisantes par la commission, ou si elles n'ont pas été communiquées à cette commission dans les six mois de la concertation ou encore si la commission ne répond pas dans les deux mois de la proposition de mesures, alors le plan en question est soumis à l'évaluation des incidences spécifique dont il a été question au point précédent.

Le mécanisme est curieux : pour être parfaitement en conformité avec la directive, il aurait été préférable de procéder automatiquement à l'évaluation des incidences des plans en vigueur a priori incompatibles avec la conservation d'un site Natura 2000. Il suscite également de nombreuses difficultés d'articulation avec le système général d'évaluation des incidences des plans et schémas prévu par le CWATUP.

**c- Régime de gestion active (art. 26, § 4 et 27, de la loi),
périmètre d'incitation (art. 25 § 3) et subsides (art. 31)**

Pour conserver un site à long terme, il faut non seulement le protéger mais aussi le gérer activement (faucher, contrôler le niveau de l'eau, maîtriser l'embroussaillage, etc.). Un régime de gestion active doit donc être mis en place dans chaque site (ZPS : dans les 2 ans de la désignation ; ZSC : dans les 3 ans de l'adoption de la liste des SIC par la Commission – art 25 § 1 et § 3). Des objectifs de gestion active sont donc fixés directement dans l'arrêté de désignation (art. 26 § 1 7°).

a) Concertation

Un mois après la notification aux propriétaires et occupants (cfr supra), le Gouvernement organise une concertation (selon des modalités à traduire dans un arrêté) avec ces propriétaires et occupants (art 26 § 3), afin d'identifier, parmi les moyens de gestion active proposés dans l'arrêté de désignation (voir art. 26 § 1, 8°), ceux qui seront appropriés pour atteindre les objectifs de gestion active sur le site. Cette concertation peut déboucher sur la signature d'un contrat de gestion active (cfr. infra). Il est très important d'obtenir un accord ou en tout cas de faire participer les propriétaires et occupants (notamment les agriculteurs) à ce type de régime, vu qu'ils sont les responsables de la gestion du site en définitive.

b) Contrat de gestion active

Si au terme de la concertation (cfr supra), les propriétaires et occupants se sont mis d'accord pour signer un contrat de gestion active en vue de gérer le site, ce contrat est signé avec le Gouvernement directement, sur avis de la commission de conservation (cfr infra). L'unanimité ne sera sans doute pas requise. Le contrat prévoit notamment les travaux à réaliser et leur répartition entre propriétaires et occupants et une estimation des dépenses. Il est conclu pour 10 ans, ce qui est peu mais permet plus de souplesse. Il est prorogé automatiquement sauf congé exprès par un des signataires. La nature juridique du contrat n'est pas claire. Il pourrait s'agir d'un acte relativement similaire aux conventions collectives de travail ou aux conventions environnementales, qui sont conclues entre le Gouvernement et des organisations mandatées par leurs membres, sans que tous ceux-ci soient d'accord nécessairement.

c) Mesures prises par le Gouvernement en cas de refus de signer le contrat de gestion active

Si aucun accord n'est trouvé lors de la réunion de concertation sur les moyens à mettre en œuvre, ou s'il est mis fin au contrat de gestion par un congé de tous les propriétaires et occupants, ou en cas d'inexécution, le Gouvernement prend lui-même les mesures appropriées, selon des modalités encore à définir.

d) Périmètres d'incitation

Pour favoriser ce régime de gestion active, le Gouvernement peut désigner (dans l'arrêté de désignation du site ou par après par un autre arrêté) un « périmètre d'incitation » autour d'un site Natura 2000, au sein duquel des mesures peuvent être prises pour assurer le maintien ou le rétablissement des espèces et habitats protégés dans un état de conservation favorable.

e) Subventions et compensations

Le Gouvernement doit adopter au plus tard un an après l'entrée en vigueur du décret un arrêté de subvention pour l'exécution du contrat de gestion active ainsi que des mesures prises dans les périmètres d'incitation. Cette aide financière sera bien sûr fondamentale pour la mise en œuvre. Les subsides ne sont pas cumulables avec les aides agricoles et forestières.

Enfin, il faut noter que de façon remarquable, le nouveau décret prévoit, afin de compenser les éventuelles moins-values liées à l'inconstructibilité des sites Natura 2000, d'exempter de droits de succession et du précompte immobilier les terrains désignés comme sites Natura 2000 (art. 55bis du Code des droits de succession et art. 253 modifié du Code des impôts sur le revenu).

4- Commission de conservation et surveillance des habitats

Afin de superviser la gestion des sites, de surveiller leur état de conservation, et de fournir des avis sur toute question à ce sujet, huit commissions de conservation sont créées (une par service extérieur de la Division de la nature et des Forêts). Elles sont composées à la fois d'agents de l'administration régionale (trois agents : conservation de la nature, agriculture et aménagement du territoire), d'un scientifique, de représentants des associations de conservation de la nature, des propriétaires, des agriculteurs et des communes.

Outre la surveillance opérée par les commissions de conservation, la loi prévoit que le gouvernement doit arrêter les « modalités de récolte et d'analyse des données biologiques sur les populations wallonnes des espèces animales et végétales sauvages et des habitats naturels visés par la présente loi, afin d'assurer la surveillance de leur état de conservation » (art. 4, § 1).

5- Articulation avec les autres régimes de protection

Il est prévu expressément que si une RNA, une RND ou une RF est désignée comme site Natura 2000 (c'est le cas de la plupart des réserves), elle continue néanmoins de bénéficier de son régime de protection antérieur, et vice versa (site Natura 2000 érigé en réserve). En cas d'incompatibilité entre les deux régimes (parfois, les exigences de certaines espèces protégées sont contradictoires), le site concerné bénéficie « du régime le plus approprié pour son maintien ou son rétablissement dans un état de conservation favorable » (art ; 6 bis, § 3, de la loi).

En outre, le plan de gestion ou les autres mesures de gestion applicables dans les RNA et RND désignées comme sites Natura 2000 peuvent constituer le contrat de gestion active, « si et dans la mesure où ils contribuent à l'état de conservation favorable du site concerné » (art. 27, § 2).

On regrettera en revanche qu'aucune mesure d'articulation n'existe avec les statuts de ZHIB et de CSIS, alors que nombre d'entre elles seront désignées comme site Natura 2000.

6- Gestion des corridors écologiques et des zones relais

Pour rappel, les articles 3, § 3, et 10 de la directive Habitats encouragent les Etats membres à prendre des dispositions en faveur des corridors écologiques et des zones relais, notamment dans leur politique d'aménagement du territoire.

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, en désignant les sites principalement sur la base du réseau oro-hydrographique wallon, dont le rôle pour la dispersion et la migration des espèces est très important.

Par ailleurs, 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 » (ar. 25, § 3, de la loi). 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. Elles pourraient (devraient, le cas échéant) inclure les mesures nécessaires au maintien de certains échanges génétiques ou des migrations.

Divers autres instruments ne relevant pas du régime Natura 2000 sont susceptibles d'être utilisés pour préserver ou restaurer des corridors 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 1995²². En agriculture, un outil contractuel essentiel est instauré par l'AGW du 11/3/1999 relatif à l'octroi de subventions agri-environnementales²³, 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.

En droit de l'aménagement du territoire, le CWATUP prévoit la possibilité d'inscrire en surimpression au plan de secteur, outre des zones naturelles et d'espaces verts, 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)²⁴. 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 rangées comptant un minimum de dix arbres avec une distance maximale de 10 mètres entre ceux-ci » (452/27, 5°, nouveau, du CWATUP²⁵). 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).

²² Voy. l'AGW du 9/2/1995 relatif à l'octroi d'une subvention pour la plantation de haies (*M.B.*, 23/5/1995).

²³ *M.B.*, 31/3/1999.

²⁴ 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.

²⁵ 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).

IV- JURISPRUDENCE DES COURS ET TRIBUNAUX RELATIVE À NATURA 2000

1- Cour d'arbitrage

Les arrêts de la Cour d'arbitrage (C.A.), cour constitutionnelle à compétence limitée (cfr. supra, point 1), sont tous en ligne (en français, en néerlandais et en allemand) sur <http://www.arbitrage.be/>

a- C.A., 26 juin 2002, n° 116/2002, Creve et crts

Le contexte est le même que dans l'affaire Apers et crts, portée devant le conseil d'Etat (cfr. infra, point 4.2), à savoir le projet d'agrandissement du port d'Anvers par l'agrandissement d'un port à conteneurs situé à Doel. Ce port est situé dans la ZPS "Schorren en polders van de Beneden-Schelde", désignée en 1988. Afin d'éviter les recours devant le Conseil d'Etat qui n'auraient pas manqué d'être introduits contre les permis d'urbanisme et d'environnement nécessaires à l'agrandissement du port, le Conseil flamand a adopté un décret du 14 décembre 2001 « pour quelques permis de construire pour lesquels valent des raisons obligatoires d'intérêt général » (voir tableau ci-dessus, point 2). Ce décret permet notamment au Gouvernement flamand de délivrer des permis d'urbanisme dérogrant au plan d'aménagement du territoire, et oblige le Conseil flamand à ratifier par un acte à valeur décrétole (force de loi) les permis d'urbanisme nécessaires à l'agrandissement du port, si ceux-ci ont respecté les conditions imposées (y compris les mesures compensatoires). Il prévoit également la modification des plans d'aménagement du territoire afin d'assurer que les mesures compensatoires respectent le prescrit de l'art. 6 de la directive Habitats

Une centaine de requérants ont introduit une demande de suspension de ce décret, au motif qu'il viole les art. 10 et 11 de la Constitution (principe d'égalité et de non-discrimination), combiné ou non avec des dispositions de droit international et les règles de répartition de compétences.

La Cour a confirmé l'intérêt à agir des requérants. Elle a en revanche considéré que le préjudice grave et difficilement réparable résultant de l'exécution du décret attaqué était absent dans le chef des requérants, car, pendant la procédure devant la Cour, les permis d'urbanisme avaient été pratiquement tous délivrés et confirmés par décret une dizaine de jours après l'introduction de la demande de

suspension par les requérants... Ceux-ci ne prouvaient pas le préjudice pour les quelques travaux qui restaient à autoriser.

En revanche, elle a considéré comme grave et difficilement réparable le dommage subi du fait des modifications des plans d'aménagement du territoire au titre de mesures compensatoires Natura 2000 (qui ont pour effet de diminuer la valeur foncière des terrains concernés). Elle a toutefois refusé de suspendre le décret, comme le lui permet la loi spéciale du 6 janvier 1989 créant la Cour d'arbitrage (art 19), en faisant une balance des intérêts entre le préjudice subi par les requérants en cas de non suspension, et le dommage provoqué par une suspension du décret attaqué. La Cour renvoie à l'exposé des motifs du décret (repris dans les travaux préparatoires de celui-ci), qui invoque l'importance stratégique de l'agrandissement du port d'Anvers. La Cour en a conclu que « Le décret attaqué poursuit des objectifs à ce point importants pour la collectivité qu'une suspension de ce décret risquerait de causer à l'intérêt général et à l'intérêt de tiers un préjudice plus grave et plus difficilement réparable que celui que son exécution immédiate pourrait causer aux parties requérantes » (point B. 6.5.3.). Sur un autre moyen relatif au préjudice subi par ceux qui sont concernés par les mesures compensatoires (recréation de ZPS, etc.), la Cour a également estimé que « Compte tenu notamment des articles 9 et 10 du décret attaqué [qui prévoient une indemnité correspondant à la perte de valeur du terrain], on ne saurait considérer que le préjudice allégué par les parties requérantes puisse l'emporter sur le risque pour l'autorité d'être tenue responsable d'avoir enfreint la réglementation européenne pour n'avoir pas pris simultanément des mesures environnementales compensatoires suffisantes » (point B.8.3.).

b- C.A., 6 novembre 2002, n° 163/2002, Clerens et crts

Les requérants demandent la suspension de l'article 2 du décret du 6 décembre 2001 modifiant la loi sur la conservation de la nature pour y transposer les dispositions des directives Oiseaux et habitats notamment (cfr. supra, tableau). Cet article ne vise pas Natura 2000 (mais uniquement la protection des oiseaux contre la capture, etc.).

La Cour a rejeté la demande de suspension pour défaut de préjudice grave et difficilement réparable.

2- Conseil d'Etat

Les arrêts du Conseil d'Etat (C.E.) belge depuis 1995 sont en ligne (en français ou en néerlandais selon qu'ils sont pris par une chambre francophone ou néerlandophone) sur <http://www.raadvst-consetat.be/>

a- C.E., n° 94.527, 4 avril 2001, asbl L'Erablière et crts ; C.E., n° 96.097, 1 juin 2001, asbl L'Erablière et crts

Les deux affaires concernent le même litige et ont donné lieu à deux arrêts quasi identiques.

L'asbl « L'Erablière », ainsi que la commune de Nassogne (province du Luxembourg, Belgique), ont introduit devant le Conseil d'Etat (juridiction administrative suprême) une requête visant à suspendre l'exécution du permis d'exploiter octroyé à une intercommunale (association de communes) pour l'extension d'un « centre d'enfouissement technique » (CET, une décharge donc) de classe 2 (déchets ménagers ou industriels non dangereux) à Tenneville (province de Luxembourg, Belgique). Il s'avère en effet que le site entourant la décharge actuelle abrite deux érablières sur éboulis, formation forestière très rare considérée par la directive Habitats comme un « habitat prioritaire » (et méritant par là la création d'une ZSC et un statut de protection particulièrement strict). L'une d'elle, la plus petite (0.43 ha), risque d'être entièrement détruite par l'extension du CET, tandis que la seconde (6.94 ha), serait seulement partiellement concernée.

L'asbl et la commune estiment que, dès lors qu'il s'agit d'un habitat prioritaire protégé par la directive, celui-ci doit être préservé, malgré le fait que la directive n'a pas encore été transposée dans un décret wallon.

Le Conseil d'Etat leur a donné raison, estimant qu'en vertu du devoir de « coopération loyale » qui incombe aux Etats membres en vertu de l'article 10 du Traité CE, la Région wallonne doit « s'abstenir de tout acte susceptible de compromettre les objectifs de la directive et notamment de tout acte pouvant entraîner la détérioration d'un site figurant sur sa proposition de liste, mais aussi d'un site qui devrait y figurer ». En effet, l'inverse empêcherait la Commission de pouvoir faire usage de la prérogative que lui octroie la directive Habitats d'entamer une procédure de concertation pour obtenir de l'Etat concerné qu'il inclue dans sa proposition de sites un site « oublié », abritant des habitats ou espèces prioritaires, alors qu'il répond aux critères de sélection (art. 5 de la directive Habitats).

Le Conseil d'Etat en déduit que, dans l'attente de l'adoption par la Commission de la liste des sites d'importance communautaire (SIC), le site doit bénéficier du régime de protection prévu par l'article 6, § 2 à 4 de la directive, qu'il considère comme suffisamment précis et inconditionnels pour avoir « effet direct » en Région wallonne. En d'autres termes, la violation du régime de protection prévu dans la directive Habitats pouvait désormais être invoquée directement devant un tribunal, alors même que le décret wallon « Natura 2000 » n'avait pas encore été adopté.

La haute juridiction a estimé que la destruction de la petite érablière n'était pas nécessaire pour assurer la sauvegarde de la santé humaine et de l'environnement, motifs qui seuls peuvent être invoqués pour autoriser un projet susceptible de détériorer un habitat prioritaire (« raisons impératives d'intérêt public majeur »).

La portée de l'arrêt est considérable, car il donne un statut de protection au moins provisoire à tous les sites (à tout le moins ceux qui abritent des habitats ou espèces prioritaires) qui pourraient être retenus à l'avenir comme sites Natura 2000 par la Commission (y compris ceux qui, comme la petite érablière de Tenneville, n'ont pas été repris initialement par la Région wallonne dans sa liste). Il s'ensuit que, en Région wallonne, tant que la liste définitive des sites d'importance communautaire n'a pas été adoptée par la Commission, les espèces et habitats protégés par les directives « Oiseaux » et « Habitats » doivent faire l'objet d'attention particulière à l'occasion de la délivrance des autorisations comme les permis d'urbanisme ou les autorisations d'exploiter.

Cette jurisprudence reste d'application malgré le fait que l'actuelle loi du 12/7/1973 sur la conservation de la nature ait été modifiée par le décret wallon du 6/12/2001 pour y introduire des dispositions transposant les directives Oiseaux et Habitats. En effet, certaines des nouvelles dispositions transposant l'article 6 § 2 à 4 (qui a donc effet direct en Région wallonne) sont plus restrictives que ce que prévoit la directive (par exemple dans la définition donnée aux « plans » dans la loi : ne sont visés par celle-ci que les plans ayant valeur réglementaire, et non les plans à valeur indicative). Un particulier pourra donc, en vertu de la jurisprudence du Conseil d'Etat, invoquer une violation de la directive Habitats alors que la loi du 12/7/1973 a été respectée. Cette jurisprudence joue donc le rôle d'un « filet de sécurité » pour les sites insuffisamment protégés par la seule loi du 12/7/1973.

b- C.E., n° 75.678, 4 septembre 1998, Wellens et crts (suspension) ; C.E., n° 96.128, 7 juin 2001, Wellens et crts (annulation)

Le contexte de l'affaire est le suivant. Le Gouvernement wallon a lancé une procédure de révision du plan de secteur (Ndlr : plan d'aménagement du territoire à valeur réglementaire) de Wavre-Jodoigne-Perwez (Brabant wallon) en vue de permettre la création d'un parc écologique et pédagogique et d'un parcours de golf dans le parc dit « Domaine de Mérode » (230 ha). Ce terrain abrite notamment les habitats du Pic noir, du Grand Butor, et de la Bondrée apivore, oiseaux visés par l'annexe I de la directive Oiseaux. Il est repris dans le périmètre d'une ZPS désignée en 1989 (ZPS de la Vallée de la Dyle) notamment pour protéger ces habitats.

Une série de procédures ont été intentées pour s'opposer à la délivrance de permis de bâtir ledit par cet le golf, au motif qu'il violait le plan de secteur. Le Gouvernement a donc lancé une procédure de révision partielle du plan de secteur afin de permettre ensuite la délivrance des autorisations nécessaires pour construire le parc et le golf. Dans l'arrêté attaqué, il modifie le plan de secteur prévoit notamment que les parcelles visées pourront accueillir un parcours de golf 18 trous et ses infrastructures, moyennant le respect de certaines conditions en vue de limiter son impact écologique.

Une requête en suspension de l'exécution de l'exécution de cet arrêté est introduite devant le Conseil d'Etat (CE). Un des moyens invoqués vise la violation de la directive oiseaux. En effet, selon les requérants (2 particuliers et une association de protection des oiseaux), l'arrêté attaqué a rendu possible l'aménagement et l'exploitation d'un golf qui ont pour effet de dégrader l'écosystème devant être protégé, à savoir l'habitat du Pic noir, du Butor étoilé et de la Bondrée apivore. Le Conseil d'Etat n'a pas retenu ce moyen, estimant que « la superficie du golf projeté couvre environ 10 p.c. de la zone qui fait l'objet d'une protection spéciale; que, dans ces 10 p.c., la végétation ne sera pas purement et simplement abattue, mais aménagée de manière à installer un parcours de golf entre des arbres; que l'effet que cet aménagement pourra avoir sur l'habitat des espèces protégées sera précisé lors de la délivrance du permis de bâtir, laquelle devra être précédée d'une étude d'incidences, et ne sera pas nécessairement «significatif» au sens de l'article 4.4 de la directive invoquée ».

Dans le cadre de la requête en annulation introduite en même temps que la requête en suspension, les requérants ont produit une lettre

de la Commission européenne adressée au Gouvernement wallon indiquant que l'aménagement du golf aurait certainement un effet significatif (au sens de la directive Oiseaux) sur les habitats concernés. Cette même lettre indiquait que « L'obligation d'éviter ces effets s'impose en vertu de l'article 4 paragraphe 4 de la directive 79/409/CEE susmentionnée ». Une lettre subséquente de la Commission demandait au Gouvernement des informations complémentaires. Le Conseil a considéré qu'en l'absence de toute réponse de la part du Gouvernement à cette lettre, de toute explication concernant l'effet significatif du projet indiqué par la Commission, le moyen relatif à la violation de l'article 4 de la directive Oiseaux était fondé. Il a donc annulé l'arrêté décidant la modification partielle du plan de secteur de Wavre-Jodoigne-Perwez.

Bien que le Conseil d'Etat ait été très peu explicite dans sa motivation, il ressort de cet arrêt que l'article 4, § 4, 1^{re} phrase (interdisant la détérioration d'habitats ayant un effet significatif dans les ZPS) est d'application directe en Région wallonne, aucune disposition de droit interne n'existant à l'époque pour interdire une telle détérioration. On notera que le Conseil d'Etat ne fait pas état de l'article 7 de la directive Habitats, qui rend applicable l'article 6, § 2 à 4, de cette directive aux ZPS (et non plus l'art. 4, § 4, 1^{re} phrase précité de la directive oiseaux). A notre sens, il aurait dû rejeter le moyen dès lors qu'il s'agit non pas d'une violation de l'art. 4, § 4, 1^{re} phrase de la directive oiseaux, mais bien de l'art 6 § 2 à 4 de la directive Habitats.

c- C.E., 97.221, 28 juin 2001, Acke et crts (ch. néerlandophone)

Le contexte est le suivant : l'arrière port de Zeebrugge comporte une zone de 688 hectares (ha) abritant des habitats d'oiseaux de haute valeur ornithologique visés par la directive 79/409. L'arrêté du gouvernement flamand (AGF) du 17 octobre 1988 désignant les ZPS pour la Région flamande a désigné 486 ha de ces habitats en ZPS (ZPS « Polderscomplex ») (232 ha d'habitats n'ont donc pas été désignés comme ZPS et sont restés en dehors de celle-ci). Il se fait que 282 ha d'habitats compris dans cette ZPS ont été remblayés par les autorités portuaires. Ils ne présentent plus aucun intérêt ornithologique. En outre, un projet d'agrandissement du port prévoit de détruire les 232 ha d'habitats d'oiseaux restant qui n'avaient pas été repris dans la ZPS « Poldercomplex ».

Afin de préparer l'agrandissement du port de Zeebrugge et compenser les destructions d'habitat passées et futures, le Gouvernement flamand a pris un arrêté du 17 juillet 2000 modifiant l'AGF du 17 octobre 1988 précité, afin de :

- soustraire les 282 ha remblayés de la ZPS
- inclure dans la ZPS 520 ha d'habitats d'oiseaux visés par la directive et situés sur le territoire de commune avoisinantes, afin de compenser la perte des 282 ha remblayés et les 232 ha d'habitats hors ZPS qui seront détruits à l'occasion de l'agrandissement du port

Plusieurs habitants dont les terrains sont visés par la mesure de compensation ont introduit une demande de suspension de l'exécution d'un arrêté du gouvernement flamand (AGF) du 17 juillet 2000. Parmi les moyens invoqués figuraient :

- la violation des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, en ce que l'AGF n'avait pas été soumis à l'avis de la section législation du Conseil d'Etat, contrairement à ce qui est prévu pour les arrêtés à valeur réglementaire. Le Conseil d'Etat a rejeté ce moyen en jugeant que l'AGF du 17 juill. 2000 n'avait pas une telle valeur réglementaire (ni l'AGF du 17 oct. 1988).
- La violation de la directive 85/337 (évaluation des incidences) et de l'article 6 § 3 et 4 de la directive Habitats, en ce que l'AGF ne prévoyait pas d'évaluation des incidences de l'agrandissement du port. Le C.E. a rejeté l'argument en considérant que l'AGF n'entraînait aucune autorisation d'agrandir le port.
- La violation de la directive Oiseaux (art 4 notamment), en ce que l'AGF empêchait toute protection des 232 ha d'habitats hors ZPS alors que ceux-ci auraient dû être désignés comme ZPS. Le CE a considéré que les requérants n'avaient pas d'intérêt à soulever ce moyen car même si ces habitats avaient été désignés comme ZPS en 1988, cela n'aurait pas empêché le Gouvernement flamand d'inclure de nouveaux terrains dans la ZPS par la suite.
- La violation de l'art. 6, § 3 et 4 de la directive Habitats, en ce que l'AGF n'avait pas étudié les solutions alternatives ni la pertinence des mesures de compensation choisies (à savoir la désignation des terrains des requérants en ZPS). Le CE a considéré que l'AGF n'était pas une autorisation d'agrandir le port, et donc que l'art 6 § 3 et 4 n'était pas d'application.

d- C.E. n°. 109.563, 30 juillet 2002, Apers et crts (ch. néerlandophone)

D'après G. VAN HOORICK, "Natura 2000 en Région flamande", in Natura 2000 et le droit, actes du colloque de Louvain-la-Neuve du 26 septembre 2002, Bruxelles, Bruylant, à paraître.

Le Conseil d'Etat a reconnu dans un arrêt du 30 juillet 2002 concernant l'affaire du 'Deurganckdok'²⁶ l'effet direct de l'art. 4, alinéas 1, 2 et 4 de la Directive "Oiseaux" et de l'art. 6, alinéas 2 à 4 de la Directive "Habitats"; c'est la première affaire en Région flamande où cela est le cas.

Dans cette affaire, des habitants et agriculteurs de Doel (près du port d'Anvers) ont introduit une requête en suspension de l'exécution d'un arrêté du Gouvernement flamand (AGF) relatif à la fixation définitive d'une modification du plan de secteur (Ndlr: plan d'aménagement du territoire ayant force réglementaire), visant l'agrandissement par les autorités du port d'Anvers d'un port à conteneurs à Doel. La modification vise l'affectation en zone portuaire de certaines parties de la zone "Schorren en polders van de Beneden-Schelde", une ZPS désignée en 1988. Celle-ci fut réduite ultérieurement en faveur de l'expansion de ce port à conteneurs.

La Région flamande a entre autres admis, suite aux procédures d'infraction entamées contre la Belgique pour inexécution des Directives "Oiseaux" et "Habitats", que les dispositions précitées (Ndlr: art 4 et 6 respectivement des directives Oiseaux et Habitats) n'ont pas été appliquées et qu'afin d'y remédier une modification du décret flamand sur la conservation de la nature était envisagée. Le Conseil d'Etat a jugé cependant que les dispositions précitées des directives Oiseaux et Habitats ont effet direct. Ce n'est pas la désignation en soi, mais le fait qu'une zone appartient aux territoires les plus appropriés pour la conservation des espèces d'oiseaux de l'annexe 1 et des espèces d'oiseaux migrateurs, qui selon le Conseil d'Etat est décisif pour l'application d'entre autres l'art. 6, alinéas 2 à 4 de la Directive "Habitats".

De cette façon, le Conseil d'Etat n'a pas dû statuer sur un nombre d'arguments concernant l'éventuelle illégalité de l'Arrêté du Gouvernement flamand du 17 octobre 1988 (qui désigne les ZPS pour la Région flamande), et sur les conséquences de la réduction de ladite ZPS. Il suffisait pour le Conseil d'Etat de constater que l'arrêté de désignation lui-même n'a jamais été contesté auparavant devant le Conseil d'Etat et que les parties défenderesses et intervenantes ne sont pas parvenues à prouver que l'arrêté de désignation n'était en fait pas fondé.

Le Conseil d'Etat a confirmé que l'art. 6, alinéas 2 à 4 de la Directive "Habitats" s'applique à la zone en question, ce qui implique l'obligation d'adopter des mesures compensatoires. A ce titre, la Région

²⁶ Cons.d'Et. n° 109.563, 30 juillet 2002, Apers et co.

flamande prévoyait comme compensation surtout le développement et l'agrandissement de la zone inondable contrôlée « Kruibeke-Bazel-Rupelmonde », d'intérêt biologique. Cette zone était cependant déjà proposée par le Gouvernement flamand comme site d'intérêt communautaire (SIC) (c'est-à-dire comme future ZSC) à la Commission en vertu de l'art. 4, alinéa 1 de la Directive « Habitats ». Le Conseil d'Etat a jugé qu'on ne pouvait pas parler d'une compensation à part entière si la compensation se rapporte à une zone proposée comme site d'intérêt communautaire, et qui doit donc déjà être conservée en vertu de la Directive « Habitats ».

Le Conseil a donc suspendu l'AGF litigieux, en l'absence de mesures compensatoires valables au regard de l'art 6 § 4 de la directive Habitats.

Le résultat auquel arrive le Conseil d'Etat, à savoir la suspension de l'arrêté contesté, était prévisible et du point de vue juridique nous pouvons l'approuver en grande partie. Néanmoins, sur un point non négligeable, l'arrêt du Conseil d'Etat est peut-être contradictoire avec la position de la Cour de Justice qu'elle a tenue dans l'affaire « Basses Corbières »²⁷. En effet, dans cette affaire, la Cour a considéré que dans les sites nécessitant une désignation comme ZPS, l'art. 6, § 2 à 4, de la directive n'était pas applicable (car la directive prévoit qu'il ne s'applique qu'aux sites déjà désignés comme ZSC ou ZPS), et que l'art. 4, § 4, 1^o phrase (ancien régime de protection strict, modifié, dans les ZPS, par l'art 7 de la directive Habitats) de la directive Oiseaux continuait de s'appliquer. Dans l'affaire commentée, le Conseil d'Etat a considéré que c'était l'art 6 § 2 à 4 qui s'appliquait.

Aujourd'hui, l'achèvement des travaux du « Deurganckdok » est devenu juridiquement possible suite à l'adoption d'un décret spécifique²⁸. La Cour d'Arbitrage²⁹ a rejeté un recours en suspension dudit décret après avoir fait un balance des intérêts.

²⁷ CJCE, 7 décembre 2000, aff. C-374/98, Commission c/ République française (« Basses Corbières »), *R.E.D.E.*, 4/2001, p. 449-472, note C.H. BORN, « L'aigle ou le marbre ? Du régime de protection applicable dans les sites nécessitant un classement en zone de protection spéciale ».

²⁸ Décr.Rég.fl. 14 décembre 2001 pour quelques permis de bâtir auxquels s'appliquent des raisons obligatoires de grand intérêt public, *M.B.* 20 décembre 2001.

²⁹ Cour d'arbitrage n° 116/2002, 26 juin 2002, <http://www.arbitrage.be>.