

NATURA 2000 : DU REVE A LA CRITIQUE

Saviez-vous que la moitié des espèces de mammifères et près d'un tiers des espèces de plantes, de reptiles, de poissons et d'oiseaux sont menacées de disparition en Europe ? Cette régression spectaculaire de la biodiversité résulte principalement de l'intensification des activités humaines et de la détérioration consécutive du nombre et de la qualité des habitats naturels. Depuis 1992, la directive Habitats¹ oblige les Etats membres à préserver les habitats et les espèces « *d'intérêt communautaire* » par la désignation de « *zones spéciales de conservation* » (Z.S.C.), dont l'ensemble constituera, demain, le réseau « *Natura 2000* ». Ces sites seront choisis par la Commission européenne sur base de listes fournies par les Etats membres, lesquels sont dès à présent chargés d'établir les mesures susceptibles de les protéger. La transposition de ces dispositions en droit bruxellois dans un arrêté du Gouvernement du 26 octobre 2000² a été complétée en mars 2003 par la publication officielle de la liste des sites sélectionnés pour la Région de Bruxelles-Capitale³. Présentation critique.

I. Le contexte

Peu d'entre nous, sans doute, sont conscients du fait que la Région de Bruxelles-Capitale constitue un écrin naturel rare et spécifique du fait même de sa superficie limitée, de la densité de sa population et de son taux élevé d'urbanisation. Les espaces verts, qui couvrent plus de la moitié de son territoire, présentent pourtant une grande diversité de milieux entremêlés offrant une multitude d'habitats variés. Pour ne prendre qu'un exemple, les chauves-souris profitent ici d'une combinaison peu commune : la proximité d'une haute et vieille futaie (la forêt de Soignes), de zones d'eau ouvertes (la vallée de la Woluwe), de friches et de parcs. Les espaces verts de la Région de Bruxelles-Capitale sont malheureusement morcelés et fort fréquentés par le public. Pour nombre d'espèces sauvages, la forêt de Soignes constitue souvent le dernier refuge.

Le législateur n'a pourtant pas attendu l'impulsion européenne pour agir. Bien avant la transposition de la directive Habitats, il existait déjà une multitude de dispositions éparées et variées, susceptibles de protéger les habitats naturels et les espèces sauvages bruxellois : la plupart des périmètres de haute valeur biologique bénéficient de mesures particulières en matière d'aménagement du territoire ; 2.425 hectares d'espaces verts publics et privés sont « *classés* » en raison de leur valeur écologique ou paysagère ; 130 hectares sont consacrés aux réserves naturelles et forestières ; des mesures de protection sévères existent pour l'ensemble des mammifères, oiseaux, batraciens et reptiles vivant à l'état sauvage ; il est interdit de cueillir, déplanter, endommager, détruire, transporter ou faire le commerce de 14 plantes supérieures susceptibles d'être trouvées à Bruxelles, ... Nombreuses et dispersées, ces mesures de protection gagneraient évidemment à être regroupées, revues et actualisées. La transposition de la directive Habitats aurait pu constituer le cadre de réflexion idéal pour cette révision. Ce n'est cependant pas cette option qui a été retenue mais celle, moins ambitieuse et plus rapide, de l'ajout d'un texte particulier de plus, dont la nature même suscite la critique.

II. Un simple arrêté du Gouvernement pour transposer une directive

Sans doute consciente de la nécessité d'agir à plus grande échelle, mais surtout pressée par la Commission européenne, la Région de Bruxelles-Capitale a été la première, en Belgique, à transposer la directive Habitats dans un arrêté du Gouvernement dont l'une des particularités, par rapport aux textes de transposition wallon et flamand, est de n'abroger ni de modifier aucune disposition existante.

L'on peut s'étonner du choix, pour transposer la directive Habitats, d'un simple arrêté du Gouvernement plutôt que d'une ordonnance, équivalente, dans la hiérarchie des normes, à la plupart des textes applicables en matière de conservation de la nature. Pour assurer l'effectivité des normes transposées, la Cour de justice requiert en

¹ Directive 92/43/CEE du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels et semi-naturels ainsi que de la flore et de la faune sauvages, *J.O.C.E.*, n° L 206 du 22 juillet 1992, p. 7. Pour les adaptations des annexes I et II de cette directive, voyez également la directive 97/62/CE du Conseil du 27 octobre 1997 portant adaptation au progrès technique et scientifique de la directive 92/43/CEE, *J.O.C.E.*, n° L 305 du 8 novembre 1997, p. 42.

² Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 octobre 2000 relatif à la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, *M.B.*, 28 novembre 2000, p. 39505. Modifié par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 novembre 2002 (*M.B.*, 20 décembre 2002) et dénommé ci-après « *arrêté du 26 octobre 2000* ». Cet arrêté reprend toutes les définitions et annexes de la directive Habitats.

³ *M.B.*, 27 mars 2003, p. 14886.

effet que les directives soient traduites dans des dispositions de droit interne « *ayant la même valeur juridique* » que celles qui s'appliquent normalement à la matière. Le choix d'une ordonnance aurait par ailleurs permis d'éviter la plupart des critiques en matière d'habilitation gouvernementale. Il n'est pas certain, en effet, que la totalité des articles de l'arrêté du 26 octobre 2000 trouve un fondement juridique valable dans l'ordonnance du 27 avril 1995 relative à la sauvegarde et à la protection de la nature et l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement, visées dans son préambule.

La désignation des sites Natura 2000

La répartition des compétences en matière d'environnement implique, en Belgique, que chaque Région, mais aussi l'Etat fédéral pour ce qui concerne les espèces et les écosystèmes marins, élaborent leur propre liste de sites susceptibles d'être intégrés dans le réseau Natura 2000.

La liste bruxelloise a été publiée au *Moniteur belge* le 27 mars 2003. Elle comprend certains éléments de la forêt de Soignes et de ses zones frontalières (le parc Tournay-Solvay avec l'étang du Moulin, le Bergoje et la vallée de la Woluwe, Val-Duchesse, les étangs Mellaerts, le parc de Woluwé, le parc des Sources et le parc Malou), des espaces semi-naturels de la couronne verte dans le sud-ouest de la Région (le complexe Kinsendael-Kriekenput) et certains espaces de la zone humide de la vallée de Molenbeek (le Poelbos, le bois du Laerbeek, le bois de Dielgem et le marais de Jette-Ganshoren)⁴. Il est à noter que certains des terrains concernés appartiennent à des communes ou sont gérés par elles.

III. Les mesures de protection des sites

Les mesures de protection suivantes sont applicables depuis la publication de la liste des sites sélectionnés pour la Région bruxelloise⁵ :

1. La soumission de certains plans et projets à permis d'environnement

Tout plan ou projet⁶ susceptible d'affecter un site Natura 2000 « *de manière significative* » sera conditionné par l'obtention d'un permis d'environnement précédé d'un simple rapport d'incidences. L'évaluation devra préciser les effets des activités liées au plan ou projet sur les objectifs de conservation du site. L'autorisation délivrée devra, quant à elle, imposer explicitement le respect des mesures réglementaires, administratives ou contractuelles propres au site. Les autorités ne pourront autoriser le plan ou le projet dont les conclusions de l'évaluation sont négatives que pour des raisons « *impératives d'intérêt public majeur* »⁷ et à la condition que des mesures compensatoires soient prises. Seules certaines considérations liées à la santé de l'homme, à la sécurité publique et à des « *conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement* » pourront être invoquées si le site abrite un type d'habitat naturel ou une espèce dont la conservation est jugée prioritaire⁸.

La version française de l'arrêté semble limiter le champ d'application de ces dispositions aux plans et projets situés « *dans les Z.S.C.* », tandis que la version néerlandaise ne reprend pas ces termes. Dès lors qu'en Région de Bruxelles-Capitale les deux versions contradictoires font foi⁹, il convient d'interpréter l'arrêté conformément à la directive : tout plan ou projet susceptible d'affecter un site protégé de manière significative doit être soumis à permis d'environnement, qu'il soit situé à l'intérieur ou à l'extérieur de la zone.

⁴ Les principaux éléments retenus dans le choix des sites ont été la présence de quatre espèces de chauves-souris, du triton crêté, d'un poisson (la bouvière), d'un coléoptère (le lucane cerf-volant), et l'existence de hêtraies, de chênaies, de forêts alluviales, de pelouses maigres, de mégaphorbiaies et de landes de bruyères.

⁵ Par application de l'article 3, alinéa 2, de l'arrêté du 26 octobre 2000. La protection ne sera cependant totale et effective qu'au jour de l'entrée en vigueur de l'arrêté d'exécution de l'article 4, alinéa 2, lequel ne semble pas encore avoir été préparé.

⁶ Si l'article 5 de l'arrêté du 26 octobre 2000 vise bien « *tous les projets* » susceptibles d'affecter les sites Natura 2000, l'article 15 restreint l'obligation d'obtenir un permis d'environnement aux seules « *installations rangées en classe IB, II ou III* ». Il s'agit d'une violation flagrante de la directive, qui ne conditionne nullement l'obligation qu'elle contient à tel ou tel type de projets.

⁷ En ce compris des raisons de nature socio-économique.

⁸ D'autres raisons « *impératives d'intérêt public majeur* » ne pourront être invoquées qu'après avis de la Commission (article 5, alinéa 4, de l'arrêté du 26 octobre 2000).

⁹ Article 39 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

2. L'interdiction de certains actes et activités

Les actes et activités pouvant emporter la détérioration des habitats protégés, ainsi que les perturbations susceptibles d'affecter de manière significative les espèces pour lesquelles ils sont protégés, seront interdits « dans toutes les Z.S.C. ». On peut s'interroger sur l'interprétation qui est faite ici de la directive. Dès lors qu'un acte ou une activité est susceptible d'entraîner une détérioration ou une perturbation à l'intérieur du réseau Natura 2000, ne fallait-il pas opter pour son interdiction pure et simple, que l'acte ou l'activité trouve son origine à l'intérieur ou à l'extérieur de la zone ? En interdisant les seuls actes et activités dangereux à l'intérieur de la zone, l'arrêté du 26 octobre 2000 semble limiter la protection prévue par la directive.

3. Les mesures de conservation

Le Ministre de l'Environnement doit prendre les mesures de conservation nécessaires pour chaque Z.S.C.¹⁰. Ces mesures impliquent un plan de gestion ou des mesures réglementaires, administratives ou contractuelles « répondant aux exigences écologiques des habitats naturels et de leurs espèces caractéristiques ». Elles entrent en vigueur un mois après leur publication au *Moniteur belge*.

IV. La protection des espèces sauvages

1. La protection des espèces animales

Les mesures de protection des espèces animales prévues par l'arrêté du 26 octobre 2000 ont un champ d'application différent¹¹ de celui de la directive Habitats :

1° elles ne concernent pas seulement les espèces figurant à l'annexe IV, a), mais toutes les espèces animales « typiques des habitats des Z.S.C. ou désignées en annexe II ou IV » ;

2° sont interdites toute forme de capture, de prélèvement¹² ou de mise à mort intentionnelle, la perturbation de l'espèce, la destruction et le ramassage intentionnels des œufs dans la nature, la détérioration ou la destruction des sites de reproduction et des aires de repos, l'utilisation de tous les moyens non sélectifs de prélèvement, de capture et de mise à mort susceptibles d'entraîner localement la disparition ou de troubler gravement la tranquillité des populations d'une espèce, en ce compris l'utilisation des moyens de capture, de transport et de mise à mort énumérés à l'annexe VI ; ces interdictions valent seulement « dans les Z.S.C. », alors que la directive les prévoit « dans l'aire de répartition naturelle » des espèces protégées ;

3° la détention, le transport, le commerce, l'échange et l'offre aux fins de vente ou d'échange de spécimens prélevés dans la nature sont interdits, que ce soit à l'intérieur ou à l'extérieur des Z.S.C.¹³ ;

4° alors que la directive ne vise que les espèces animales de l'annexe IV, a), l'arrêté du 26 octobre 2000 prévoit le contrôle des captures et mises à mort accidentelles de toutes les espèces animales ;

5° l'I.B.G.E. entreprend de nouvelles recherches et propose au Ministre de l'Environnement les mesures de conservation nécessaires pour que les captures et mises à mort involontaires n'aient aucune incidence négative importante sur les espèces « en question »¹⁴.

2. La protection des espèces végétales

Les mesures de protection des espèces végétales prévues par l'arrêté du 26 octobre 2000 ont également un champ d'application beaucoup plus étendu que celui de la directive Habitats puisqu'elles ne concernent pas seulement les espèces figurant à l'annexe IV, b), mais toutes les espèces végétales désignées dans les annexes II, IV et V « ou caractéristiques des habitats de ces zones »¹⁵, ainsi que les « bryophytes, fungi, lichens et macro-

¹⁰ Cette disposition (l'article 4, alinéa 2, de l'arrêté du 26 octobre 2000) n'a pas encore été suivie d'arrêtés d'exécution.

¹¹ Si le droit interne des Etats membres peut se montrer plus protecteur que le droit communautaire, il ne peut, par contre, en restreindre la portée. Toutes les dispositions pouvant être interprétées dans ce sens pourraient être sanctionnées par la Cour de justice.

¹² La directive Habitats ne prévoit pas cette interdiction précise.

¹³ L'arrêté du 26 octobre 2000 se montre plus sévère que la directive puisqu'il ne prévoit pas d'exception pour les spécimens qui auraient été prélevés légalement avant la mise en application de la directive Habitats.

¹⁴ Toutes les espèces animales semblent ici visées, ce qui constitue un prescrit plus sévère que celui de la directive.

¹⁵ Les jonquilles, les jacinthes des bois ou les anémones sylvestres seront ainsi protégées, alors même qu'elles ne sont pas visées par les annexes de la directive Habitats.

algues », à tous les stades de leur cycle biologique. L'article 9, alinéa 1^{er}, interdit la cueillette, le ramassage, la coupe, le déracinement et la destruction intentionnels de ces espèces « *dans leur aire de répartition naturelle* ». La formulation choisie est si large que le propriétaire d'un toit envahi de lichens pourrait être poursuivi pour avoir rénové sa toiture... Il n'est pas certain que telle ait été la volonté du Gouvernement bruxellois.

Soulignons en outre que la détention, le transport, le commerce, l'échange et l'offre aux fins de vente ou d'échange de spécimens protégés prélevés dans la nature sont interdits, quelle que soit la zone. Ici aussi, l'arrêté du 26 octobre 2000 se montre plus sévère que la directive puisqu'il ne prévoit pas d'exception pour les spécimens qui auraient été prélevés légalement avant sa mise en application.

3. Les dérogations

A condition qu'il n'existe pas d'autre solution « *satisfaisante* » et que la dérogation ne nuise pas au maintien « *dans un état de conservation favorable* » des populations d'espèces concernées « *dans leur aire de répartition naturelle* », le Ministre de l'Environnement peut, dans certains cas limitativement énumérés, déroger aux dispositions précitées.

Les prélèvements dans la nature ainsi que l'exploitation des espèces animales et végétales figurant à l'annexe V sont par ailleurs admis, à condition que ces activités soient compatibles avec le maintien des espèces protégées « *dans un état de conservation favorable* ».

4. L'introduction ou la réintroduction d'espèces

Le Ministre de l'Environnement veille à ce que l'introduction intentionnelle d'une espèce « *non indigène* » dans la nature soit réglementée de manière à ne porter aucun préjudice aux habitats naturels et à la faune et à la flore sauvages « *indigènes* ». Le cas échéant, il interdit même une telle introduction.

L'I.B.G.E. peut par ailleurs autoriser la réintroduction d'espèces « *indigènes* » lorsqu'une enquête « *examine scientifiquement* » les différents aspects de la réintroduction et établit, compte tenu notamment des expériences des autres Régions ou Etats, que cette mesure est susceptible de contribuer à leur conservation. Outre les commentaires que cette transposition suscite en matière d'habilitation¹⁶, force est de constater que les termes choisis par le Gouvernement bruxellois sont des plus approximatifs puisque :

1° la directive ne vise pas toutes les espèces indigènes mais seulement celles de l'annexe IV ;

2° aucune disposition de droit communautaire n'impose une enquête scientifique préalable à la réintroduction d'espèces indigènes ;

3° la directive ne se réfère pas à l'expérience des autres Etats sans distinction, mais à l'expérience des seuls « *Etats membres* » et des « *autres parties concernées* » ;

4° l'arrêté ne précise pas, comme le fait la directive, que la mesure doit être « *susceptible de contribuer de manière efficace à rétablir les espèces concernées dans un état de conservation favorable* », ni que la réintroduction ne peut avoir lieu qu'après « *consultation appropriée du public concerné* ».

La simple modification des conditions d'application d'une directive constitue pourtant un manquement au droit communautaire.

V. Les mesures de répression, de surveillance et de restauration

1. Les mesures de répression

Fondé sur l'ordonnance du 27 avril 1995 relative à la sauvegarde et à la protection de la nature et l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement, l'arrêté du 26 octobre 2000 doit être considéré comme un arrêté d'exécution de ces ordonnances. Il s'ensuit que les dispositions de surveillance et de répression nécessaires à son application doivent être recherchées dans l'ordonnance du 25 mars 1999 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement. Cette ordonnance prévoit, notamment, que ce sont les agents régionaux et communaux spécialement désignés par le Gouvernement et le Collège des bourgmestres et échevins qui sont chargés de contrôler le respect des dispositions en matière d'environnement, et de constater les infractions.

¹⁶ Voyez *supra*.

On se réfèrera aux articles 41 et 42 de l'ordonnance du 27 avril 1995, à l'article 96 de l'ordonnance du 5 juin 1997 et à l'article 33, 5°, de l'ordonnance du 25 mars 1999 pour connaître les sanctions pénales et administratives applicables.

2. Les mesures de surveillance et de restauration

L'I.B.G.E. surveille l'état de conservation des espèces et des habitats naturels. En cas de détérioration, le Ministre de l'Environnement prend « *immédiatement* »¹⁷ les mesures destinées à restaurer les espèces et les habitats atteints.

VI. Conclusion

La transposition à Bruxelles de la directive Habitats est loin d'être parfaite. Outre qu'il aurait été préférable de transposer ses dispositions dans une ordonnance afin de prévoir les délégations nécessaires, de nombreux articles de la directive n'ont tout simplement pas été transposés. D'autres l'ont été en partie seulement, ou si mal que les versions française et néerlandaise se contredisent. Or, il n'y a pas de transposition tant que l'ensemble des règles matérielles indispensables n'a pas été adopté. Une révision en profondeur de l'arrêté du 26 octobre 2000 devrait donc être sérieusement envisagée.

L'on peut toutefois d'ores et déjà se réjouir de ce que l'impulsion donnée au niveau européen améliore les mesures conservatrices de la nature à Bruxelles. Notre Région semble avoir pris conscience de son importance, certes relative, pour la sauvegarde de la biodiversité en général : avant même que les autres régions du pays ne lui ai donné l'exemple à suivre, elle n'a pas hésité à lui consacrer près de 12 % de son territoire. Ceci démontre qu'il y a moyen, même sur un territoire restreint, même dans une ville, de désigner suffisamment de sites pour participer de façon responsable et engagée à l'élaboration d'un réseau cohérent de zones spéciales de conservation.

Françoise Lambotte

¹⁷ La décision ministérielle doit cependant être précédée d'une proposition de l'I.B.G.E.