

OBSERVATOIRE JURIDIQUE NATURA 2000

**Réunion à l'Université de Thessalie, Volos, (Grèce)
19-20 Mars 2004**

Plans de gestion des sites Natura 2000

Belgique (Région wallonne)

**Charles-Hubert Born
Assistant de recherches
SERES (Université catholique de Louvain)**

**Avec la collaboration de Marie Mahy,
étudiante DES en science et gestion de l'environnement**

MISE A JOUR : Septembre 2005

Plan

Introduction	2
I. Présentation générale de la transposition en droit wallon de l'article 6, §1^{er}	2
II. Modalités de mise en œuvre du régime de gestion active des sites Natura 2000 en Région wallonne.....	3
A. L'arrêté de désignation, un plan de gestion et un instrument de protection.....	4
B. Les objectifs du régime de gestion active et les mesures techniques pour les atteindre ...	5
C. Les moyens juridiques proposés pour atteindre les objectifs du régime de gestion active	7
D. Articulation avec d'autres plans d'aménagement du territoire ou de gestion	11
III. Bases scientifiques de la gestion active	14
IV. Mesures financières d'accompagnement prévues.....	15
A. Mesures incitatives mises en place par l'Etat membre :	15
B. D'origine communautaire.....	15
Conclusion.....	17
Sources.....	18

Introduction

Le présent rapport a pour objectif d'exposer un commentaire juridique de la transposition en droit wallon de l'article 6, §1^{er} de la directive « habitats ». Pour rappel, cet article énonce que :

« Pour les zones spéciales de conservation, les Etats membres établissent les mesures de conservation nécessaires impliquant, le cas échéant, des plans de gestion appropriés spécifiques aux sites ou intégrés dans d'autres plans d'aménagement et les mesures réglementaires, administratives ou contractuelles appropriées, qui répondent aux exigences écologiques des types d'habitats naturels de l'annexe I et des espèces de l'annexe II présents sur les sites ». En réalité, la notion de plan de gestion n'est pas définie dans la directive. Dans son commentaire de l'article 6 de la directive la Commission énonce que les plans de gestion « doivent s'étendre à toutes les activités prévues, les nouvelles activités non prévues étant couvertes par l'article 6, paragraphes 3 et 4 ». Ils servent de « cadre élargi » aux mesures de gestion individuelles, comme les engagements contractuels¹. Ils doivent être « appropriés » et « spécifiques au site » ou être intégrés dans d'autres plans d'aménagement.

Nous n'examinerons ici que le droit applicable en Région wallonne, la conservation de la nature étant en effet une compétence attribuée aux régions en Belgique, à savoir la Région flamande, la Région de Bruxelles-capitale et la Région wallonne, sauf en ce qui concerne le milieu marin, de compétence fédérale.

Nous limiterons d'autre part notre analyse à l'étude exclusive des documents équivalents, en droit wallon, à des plans de gestion, sans aborder dans le détail l'ensemble du régime de gestion active des sites Natura 2000 en Région wallonne.²

I. Présentation générale de la transposition en droit wallon de l'article 6, §1^{er}

En droit européen, l'article 6.1 doit s'interpréter comme une disposition imposant aux Etats membres de prendre des mesures de conservation de nature essentiellement active, positive (gestion active des sites par des mesures telles que la fauche, le pâturage extensif, etc.). Ces mesures doivent au moins comprendre des mesures réglementaires, administratives ou contractuelles. Elles peuvent également comprendre, « le cas échéant », des plans de gestion. L'ensemble du dispositif doit en tout état de cause répondre aux exigences écologiques des espèces et des habitats pour lesquels le site a été désigné.³

En Région wallonne, conformément à la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature, chaque site sélectionné conformément aux critères de la directive doit être désigné comme « site Natura 2000 »⁴ par un arrêté du Gouvernement.⁵ Cet arrêté, dont les dispositions

¹ COMMISSION EUROPEENNE, *Gérer les sites Natura 2000*, Commission européenne, Luxembourg, 2000, p. 20.

² Sur la transposition en général du régime Natura 2000 en droit belge, voy. notre rapport national in J. MAKOWIAK, *La mise en place du réseau Natura 2000. Les transpositions nationales*, Limoges, PULIM, 2005, p. 29 et s. Pour une description plus détaillée du droit wallon, bruxellois et flamand relatif à Natura 2000, voy. COLL., *Natura 2000 et le droit. : aspects juridiques de la sélection et de la conservation des sites Natura 2000 en Belgique et en France*, Bruxelles, Bruylant, 2004.

³ Voy. par ex. N. de SADELEER et C.-H. BORN, *Droit international et communautaire de la biodiversité*, Paris, Dalloz, 2004, p. 511 et s.

⁴ Statut unique pouvant désigner une ZPS comme une ZSC.

⁵ Pour une analyse de la procédure de sélection des sites, voyez E. ORBAN de XIVRY, « La procédure de sélection des sites en région wallonne », in *Natura 2000 et le droit : aspects juridiques de la sélection et de la conservation des sites Natura 2000 en Belgique et en France*, , Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 51 et ss.

principales ont valeur réglementaire, est central, puisqu'il définit dans le détail l'ensemble des mesures particulières de protection et de gestion dont devra faire l'objet le site par la suite. En réalité, cet arrêté constitue un véritable plan de gestion du site, ainsi qu'on le verra.

Une fois désigné par cet arrêté, le site fait l'objet d'un « régime de conservation », lequel comprend un « régime de prévention »⁶ (intégrant notamment le volet évaluation appropriée des incidences) et un « **régime de gestion active** ». Ce dernier, défini comme l'« *ensemble des mesures mises en place pour maintenir ou rétablir, dans un état de conservation favorable, les types d'habitats naturels et les espèces pour lesquelles le site a été désigné* » (art. 1bis, 20°, de la loi), correspond au régime prévu par l'article 6.1 de la directive Habitats.

Le régime de gestion active est régi, de façon générale, par l'art. 26, § 4 et l'art. 27, de la loi et divers arrêtés d'exécution⁷. Il est complété par la possibilité pour le Gouvernement de définir, autour des sites Natura 2000, un « **périmètre d'incitation** »⁸ (art. art. 25 § 3). Cette désignation peut se faire dans l'arrêté de désignation du site ou par après par un autre arrêté. Dans ces périmètres, des mesures assorties de subventions peuvent être prises pour assurer le maintien ou le rétablissement des espèces et habitats protégés dans un état de conservation favorable. Il est possible par exemple que le Gouvernement revoie à la hausse certaines mesures agro-environnementales dans ces périmètres.

II. Modalités de mise en œuvre du régime de gestion active des sites Natura 2000 en Région wallonne

Le « **régime de gestion active** » qui doit être mis en place dans les sites Natura 2000 est défini comme l'ensemble des mesures mises en place pour maintenir ou rétablir, dans un état de conservation favorable, les types d'habitats naturels et les espèces pour lesquelles le site a été désigné (art. 1^{er} bis, 20°, de la loi du 12/7/1973). Concrètement, ce régime doit permettre d'atteindre les **objectifs de gestion active** prescrits dans l'arrêté de désignation (point 7°) pour les habitats et espèces protégés pour lesquels le site a été désigné. Ces objectifs doivent correspondre aux exigences écologiques de ces espèces et habitats. Ils ont valeur réglementaire.

Le régime doit être mis en œuvre au travers de « **moyens de gestion active** », c'est-à-dire des instruments juridiques de gestion proposés dans l'arrêté de désignation (point 8°) pour gérer le site, en fonction des exigences économiques, sociales et culturelles ainsi que des particularités locales (art. 26, § 1^{er}, al. 2, 7° et 8°, de la loi du 12/7/1973). Le choix de ces instruments est fait au terme d'une **procédure de concertation** avec les propriétaires et occupants concernés. Le **contrat de gestion active** sera l'instrument juridique privilégié de gestion des sites. Les **propriétaires et occupants**, assistés de la commission de conservation concernée, seront donc amenés à jouer un rôle primordial dans la gestion des sites.

⁶ Sur ce régime, voyez F. HAUMONT, « La protection des sites en Région wallonne », in *Natura 2000 et le droit : aspects juridiques de la sélection et de la conservation des sites Natura 2000 en Belgique et en France*, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 182 et ss.

⁷ Les arrêtés d'exécution relatifs au régime de gestion active sont les suivants : Arrêté du Gouvernement wallon (AGW) du 20 novembre 2003 relatif au contenu du contrat de gestion active (publié au Moniteur belge (MB) du 26.1.2004, éd. 1) (ci-après AGW contenu); AGW du 20 novembre 2003 relatif aux modalités de la concertation préalable à l'élaboration des contrats de gestion active et à la constatation de l'inexécution des mesures de gestion active (MB, 26.1.2004, éd. 1) (ci-après AGW concertation). L'adresse web du Moniteur belge (sommaries et textes depuis 1997) est http://www.ejustice.just.fgov.be/doc/rech_f.htm. Le texte coordonné de la loi du 12.7.1973 peut être consulté sur <http://wallex.wallonie.be/indexMain.html> ou sur <http://www.cass.be/loi/loi.htm>.

⁸ Voyez E. ORBAN de XIVRY, *op. cit.*, p. 60 et ss.

L'arrêté de désignation constitue le plan de gestion en ce qu'il fixe les objectifs de gestion active par habitats et par espèce, cartographie les sous-zones où devront être mis en œuvre ces objectifs – ce qui donne une dimension spatiale importante à l'arrêté –, indique les actes et travaux techniques de gestion nécessaires à mettre en œuvre pour les réaliser et propose des instruments juridiques pour les mettre en œuvre. Il comporte en outre diverses interdictions et mesures préventives, qui constitue le volet préventif de l'arrêté.

A. L'arrêté de désignation, un plan de gestion et un instrument de protection

1. Procédure d'élaboration

Chaque site fait l'objet d'un seul arrêté de désignation pris par le Gouvernement wallon, sans autre formalité de procédure⁹. La loi ne prévoit pas la possibilité de scinder un site en plusieurs parties et d'élaborer plusieurs arrêtés de désignation. Le processus d'élaboration et d'adoption de ces arrêtés est « hyper centralisé » puisque l'avis des collectivités locales (communes et provinces) n'est pas sollicité.

Les propriétaires et occupants des sites ne sont pas non plus consultés sur cette désignation, la loi ne prévoit en effet aucune procédure de « participation du public », à ce stade. Cette absence de concertation peut se justifier pour la sélection des sites proprement dite, vu la faible marge de manœuvre laissée par le droit européen aux Etats membres.¹⁰ Elle reste néanmoins critiquable au regard de la Convention d'Aarhus¹¹ en ce qui concerne le contenu de l'arrêté de désignation dont on verra les effets juridiques non négligeables.¹²

En pratique, l'administration a en tout état de cause l'intention d'organiser des réunions informelles avec les partenaires concernés. Cet état de fait gagnerait cependant à être formalisé dans la loi.¹³ Il semble qu'une modification de la législation soit envisagée à cet effet, compte tenu des retombées des arrêtés de désignation sur le droit de propriété.

L'article 26, §2 de la loi organise la publicité des arrêtés de désignation des sites :

- publication intégrale de l'arrêté de désignation au Moniteur belge,
- notification de l'arrêté de désignation au collège des bourgmestre et échevins des communes concernées,
- notification de la désignation aux propriétaires et occupants du site,

⁹ C'est une institution scientifique dépendant de la Région wallonne, le Centre de recherche sur la nature, les forêts et le bois (CRNFB) qui s'est vu confier la tâche de préparer, sur base de ces Cahiers Natura 2000 les avant-projet d'arrêtés de désignation et plus précisément

- identifier (sur le plan phytosociologique et zoologique) et délimiter cartographiquement sur chaque site les habitats naturels et d'espèce présents sur le site (en effet, l'arrêté de désignation doit inclure une carte indiquant la localisation de ces habitats et espèces)
- définir l'ensemble des mesures préventives à prendre dans chaque site pour le maintenir dans un état de conservation favorable
- définir les objectifs du régime de gestion active pour chaque site, en fonction des exigences écologiques des espèces et habitats concernés
- préparer des mesures techniques de gestion adaptées pour réaliser ces objectifs.

¹⁰ Voyez E. ORBAN de XIVRY, *op. cit.*, p. 51 et ss.

¹¹ Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement du 25 juin 1998

¹² Ce défaut de concertation est d'ailleurs critiqué par la Commission européenne dans son avis du 10 février 1999 suivant la mise en demeure de la Région wallonne du 1^{er} juillet 1999 (référence S.G. (99) D/04781 (P.I.) 98/2226), p. 10, point 33.

¹³ Voyez A. NAVEAU, *Optimalisation du décret Natura 2000*, Rapport de stage encadré par F. HAUMONT et P. DEWOLF, Université Catholique de Louvain, DES en science et gestion de l'environnement, Louvain-la-Neuve, 2004, pp. 21-22.

- annonce de la désignation par voie d’affichage,
- transcription de l’arrêté de désignation sur les registres du conservateur des hypothèques.

2. Contenu relatif à la gestion

L’article 26, §1^{er} de la loi définit le contenu de l’arrêté de désignation. En ce qui concerne le « régime de gestion active » des sites, l’arrêté de désignation contient les « *objectifs du régime de gestion active* » ainsi que « *les moyens proposés pour atteindre ces objectifs* » (régime de gestion active). Ces points seront examinés ci-après. On notera que l’arrêté de désignation n’indique pas en revanche expressément les « objectifs de conservation du site » (v. l’art. 6, § 3, de la directive)(*infra*).

3. Valeur juridique de l’arrêté

L’arrêté de désignation présente, sur le plan juridique, une nature hybride. En effet, la loi attribue une valeur réglementaire à certaines de ses dispositions, tandis qu’elle ne précise rien pour les autres, lesquelles ont en conséquence valeur individuelle. Les dispositions à valeur réglementaire prévues dans l’arrêté (localisation des habitats naturels et d’espèces sur le site, interdictions particulières et mesures préventives, objectifs du régime de gestion active) « *s’imposent à toute personne et (...) il appartient aux autorités qui prennent les décisions de portée individuelle de les respecter* »¹⁴, notamment dans le cadre de la délivrance des permis d’environnement, d’urbanisme et de lotir. Cette valeur réglementaire entraîne également la possibilité de sanctionner pénalement leur violation.¹⁵

B. Les objectifs du régime de gestion active et les mesures techniques pour les atteindre

1. Définition

En ce qui concerne la définition des objectifs du régime de gestion active, le texte de l’article 26, § 1, 7^o de la loi précise qu’ils correspondent soit, pour les ZSC, aux « *exigences écologiques* » des espèces et habitats pour lesquels le site a été désigné, soit, pour les ZPS, à « *la survie et la reproduction dans leur aire de distribution des oiseaux rencontrés dans le site, la protection des aires de reproduction, de mue et d’hivernage et les zones de relais dans l’aire de migration des oiseaux migrateurs dont la venue est régulière dans le site* ». La marge de manœuvre du Gouvernement est donc de nature exclusivement scientifique.¹⁶ En droit wallon, le texte ne donne *pas d’indication sur la nature et la forme à donner à ces « objectifs »*, se contentant d’exiger qu’ils traduisent d’une façon ou d’une autre les exigences écologiques précitées. Les travaux préparatoires ne donnent pas d’indication utile, mais semblent s’être inspirés du commentaire de la Commission de l’article 6, § 1, de la directive Habitats¹⁷. Ce dernier texte n’est pas non plus précis sur ce point¹⁸. La valeur

¹⁴ Avis du Conseil d’Etat, *Doc. Parl. W.*, session 2000-2001, 250, n°1, page 117.

¹⁵ Les peines prévues sont : emprisonnement d’un mois à six mois et d’une amende de cent francs à cinq mille francs, ou de l’une de ces peines seulement, en cas de violation des interdictions particulières et mesures préventives prévues dans l’arrêté de désignation ; pour les autres infractions : emprisonnement d’un jour à sept jours et d’une amende de dix francs à vingt-cinq francs ou d’une de ces peines seulement (art. 63 de la loi).

¹⁶ P.-Y. ERNEUX écrit en ce sens qu’ « *Il faut souligner que les exigences écologiques des habitats et espèces sont l’unique critère qui doit présider à la définition des objectifs de gestion active, ...* » (P.-Y. ERNEUX, « La gestion active des sites », in *Natura 2000 et le droit : aspects juridiques de la sélection et de la conservation des sites Natura 2000 en Belgique et en France*, , Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 145).

¹⁷ Exposé des motifs, *Doc. Parl. W.*, session 2000-2001, 250, n°1, page 20.

réglementaire qui est conférée par la loi aux objectifs du régime de gestion active semble cependant indiquer la volonté du législateur de pouvoir les rendre opposables à tous, c'est-à-dire d'en faire une norme plutôt qu'un simple objectif. Les travaux préparatoires le confirment¹⁹.

Dans ce contexte, les objectifs du régime de gestion active devraient selon nous correspondre, concrètement, en une définition (à caractère normatif) de *l'état du milieu qui doit être maintenu ou rétabli* sur les différentes parties du site en vue de permettre le maintien ou le rétablissement dans un état de conservation favorable des espèces et habitats pour lesquels le site est désigné²⁰. En d'autres termes, il s'agirait de définir, par une norme « d'occupation du sol » plus ou moins précise, le type de milieu et, le cas échéant, les facteurs biotiques²¹ ou abiotiques²² à maintenir ou rétablir sur chaque parcelle ou groupe de parcelles en fonction de chaque type d'habitat ou population que l'on souhaite maintenir ou restaurer sur le site.

Exemple : l'objectif du régime de gestion active d'un site abritant des prés de fauche humide de fond de vallées ardennaises (« mégaphorbiaies ») pourrait être de maintenir et/ou de restaurer le caractère ouvert du fond de vallée sur toute sa superficie (exemple d'indicateur possible : absence sur au moins les trois quarts de la surface de pousses de ligneux de plus de 30 cm), de maintenir le régime hydrique naturel (exemple d'indicateur possible : rythme moyen X d'inondations, niveau Y de la nappe) et la qualité de l'eau du cours d'eau concerné (objectifs de qualité minimum et optimum pour tel et tel paramètre physico-chimique (DBO, température, ...)).²³

Les objectifs du régime de gestion active, très concrets et relatifs à l'occupation future du sol, ne se confondent donc pas nécessairement avec les « objectifs de conservation du site », qui devraient être définis comme l'état des habitats naturels et des populations d'espèces pour lesquels le site est désigné à maintenir ou rétablir pour contribuer à leur maintien ou leur rétablissement dans un état de conservation favorable. Pour rappel, ces objectifs de conservation devraient, selon la Commission, être élaborés en fonction des espèces et habitats pour lesquels le site est désigné, à partir des informations écologiques données dans le formulaire de données et en vue de les maintenir ou de les rétablir dans un état de conservation favorable²⁴.

2. Effets juridiques

La valeur réglementaire a pour effet juridique selon nous non seulement d'obliger les autorités à mettre tout en œuvre pour réaliser lesdits objectifs, mais aussi d'imposer aux propriétaires, occupants et autorités concernés des *obligations de ne pas faire* (d'abstention), dans le chef de toute personne, à savoir l'obligation de ne pas exercer des activités (à tout le moins celles

¹⁸ L'article 6, § 1, de la directive Habitats, qui concerne spécifiquement la gestion des sites, requiert seulement l'adoption des « mesures de conservation nécessaires », impliquant, le cas échéant, des plans de gestion et en tout cas des mesures réglementaires, contractuelles ou administratives qui soient « appropriées » et qui répondent aux exigences écologiques des espèces et habitats concernés.

¹⁹ Exposé des motifs, *Doc. Parl. W.*, session 2000-2001, 250, n°1, page 21 : « La publication de l'arrêté (...) et la valeur réglementaire des prescriptions précitées assurent l'opposabilité et l'applicabilité *erga omnes* du régime préventif et des objectifs du régime de gestion active des sites Natura 2000 ».

²⁰ En ce sens, voy. C.-H.-H. BORN, *Guide juridique des zones protégées en Wallonie*, Jambes, Ministère de la Région wallonne, DGRNE, 2005, p. 203.

²¹ Telle structure ou telle composition de la végétation par exemple.

²² Tels paramètres de qualité de l'eau ou tel hauteur de la nappe.

²³ C.-H. BORN, *Guide juridique des zones protégées...*, *op. cit.*, p. 203.

²⁴ COMMISSION EUROPEENNE, *Gérer les sites Natura 2000*, Commission européenne, Luxembourg, 2000, p. 39.

soumises à permis) ou adopter des actes individuels (délivrer un permis, ...) incompatibles avec la réalisation de ces objectifs.²⁵ Il nous semble en revanche exclu d'en déduire des obligations positives de gestion (obligations de faire), sauf rédaction claire en ce sens.

3. Travaux et autres mesures techniques de gestion nécessaires à la réalisation des objectifs de gestion active

L'établissement des objectifs du régime de gestion active doit guider la définition des « mesures techniques à réaliser pour atteindre ces objectifs »²⁶, c'est-à-dire les actes et travaux concrets de gestion à mettre en œuvre pour maintenir ou restaurer les habitats dans un bon état de conservation sur le site²⁷. Un des problèmes qui se posent aujourd'hui est que le décret ne mentionne pas ces « mesures techniques » dans les catégories de l'arrêté de désignation. La question se pose dès lors de savoir si le Gouvernement peut les indiquer dans l'arrêté de désignation ou dans une annexe et quelle serait la valeur juridique de ces mesures techniques. A notre estime, à partir du moment où l'objectif en question ne peut être atteint qu'en réalisant ces travaux (peu importe à ce stade le moyen juridique utilisé – contrat ou autre – pour y parvenir), ceux-ci paraissent découler directement de l'objectif du régime de gestion active et devraient pouvoir être indiqués dans l'arrêté sans habilitation supplémentaire.²⁸ Il conviendrait toutefois d'indiquer explicitement dans l'arrêté que ces travaux n'ont pas valeur réglementaire et qu'ils ne sont obligatoires que dans le chef du Gouvernement wallon, qui doit les mettre en œuvre au travers d'au moins un des moyens juridiques de gestion active proposés dans l'arrêté (point 8°). Le risque est toutefois que le Conseil d'Etat les considère néanmoins comme réglementaires en cas de recours, comme il le fait parfois pour des circulaires, si la rédaction de cette liste de travaux est trop « réglementaire » ...²⁹

C. Les moyens juridiques proposés pour atteindre les objectifs du régime de gestion active

1. Le choix des moyens de gestion active

Au titre des moyens (instruments) juridiques susceptibles d'être utilisés pour mettre en œuvre le régime de gestion active, la loi privilégie le recours à un outil contractuel, le « contrat de gestion active ». Elle prévoit aussi la possibilité de réformer des mesures de gestion des sites dont la Région assure directement ou indirectement la gestion (par exemple les forêts publiques), la mise du site sous statut de réserve naturelle ou forestière conformément aux sections 1^{ère} et 2, l'adoption par le Gouvernement de mesures particulières de gestion active.

²⁵ La valeur réglementaire des objectifs du régime de gestion active entraîne donc des effets non négligeables. Ceux-ci ne pourront néanmoins apparaître qu'à la condition que ces objectifs soient rédigés sous forme normative. P.-Y. Erneux ne manque en effet pas de noter à ce sujet « ... qu'en pratique, lorsque l'objectif sera défini en termes non normatifs, on ne pourra lui attribuer autre chose que la valeur d'une ligne de conduite ». P.-Y. ERNEUX, *op. cit.*, p. 146.

²⁶ C.-H. BORN, *Guide juridique des zones protégées...*, *op. cit.*, p. 203.

²⁷ Ainsi par exemple, si l'arrêté de désignation fixe pour objectif le maintien d'un milieu bocager ouvert et extensif pour conserver la Pie-grièche écorcheur, les mesures techniques de gestion active à prendre sont la fauche et/ou le maintien d'un nombre très limité de têtes de bétail sur le site, ainsi qu'une réduction des apports azotés.

²⁸ Sur les questions relatives au caractère négociable de ces mesures et à l'absence de concertation voyez E. ORBAN de XIVRY, *op. cit.*, p. 63 et A. NAVEAU, *op. cit.*, pp. 24-25.

²⁹ Sur la question de la requalification des circulaires par le Conseil d'Etat, voyez P. LEWALLE, *Le contentieux administratif*, Bruxelles, Larcier, 2^{ème} édition, 2002, p.

Ces moyens ne doivent pas être confondus avec les actes et travaux techniques de gestion (*supra*), eux-mêmes dictés par les impératifs de conservation.³⁰

Le choix des moyens de gestion active se fait au terme d'une procédure de **concertation**. Un mois après la notification aux propriétaires et occupants de l'arrêté de désignation, l'administration de la nature et des forêts organise une concertation (selon les modalités prévues par l'AGW³¹ concertation) avec les 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. Il n'y a accord que si les propriétaires et occupants concernés sont valablement représentés et s'ils se sont prononcés à l'unanimité (art. 2 § 2 de l'AGW concertation). En cas de désaccord – de loin la situation la plus fréquente –, le Gouvernement, après avoir pris, le cas échéant, l'avis qui se serait majoritairement exprimé auprès des propriétaires et occupants valablement représentés, décide des mesures (quelles qu'elles soient) appropriées pour atteindre les objectifs de gestion active. Celles-ci peuvent consister notamment dans la conclusion d'un **contrat de gestion active** avec les propriétaires et occupants qui sont d'accord de le signer. Pour le surplus, le Gouvernement peut lui-même entreprendre les mesures de gestion qu'ont refusé les propriétaires et occupants ayant refusé le contrat (art. 4 de l'AGW concertation). A l'extrême, une mesure d'**expropriation** pour cause d'utilité publique est envisageable (art. 6bis § 2 de la loi).

2. *Le contrat de gestion active*

a. Procédure d'élaboration

Si au terme de la concertation, tous ou certains des propriétaires et occupants³² se sont mis d'accord pour signer un contrat de gestion active en vue de gérer le site, un notaire, choisi par les propriétaires et occupants, est chargé par l'administration (Division de la Nature et des Forêts, DNF) de préparer, rédiger et négocier un projet de contrat de gestion active (sur la base d'informations techniques qu'elle lui transmet) et de convoquer les propriétaires et occupants concernés, l'administration et un représentant de la commission de conservation compétente pour la zone (organe consultatif ad hoc surveillant l'état de conservation des sites et rendant des avis) à une réunion de négociation, ce dans les trois mois qui suivent la clôture de la réunion de concertation précitée (voir AGW concertation). En cas d'accord unanime des propriétaires et occupants concernés constaté par le notaire lors de la réunion, le notaire dresse un acte authentique et le fait signer par toutes les parties (y compris l'administration et le représentant de la commission de conservation). Le contrat de gestion est donc conclu entre l'administration et un ou plusieurs propriétaire(s) et/ou occupant(s) du site³³. Ceux-ci peuvent être des personnes de droit privé ou de droit public (commune, CPAS³⁴, fabrique d'église ; etc.).

³⁰ La qualification de « moyens proposés pour atteindre les objectifs du régime de gestion active » est peu heureuse. Elle porte en effet à confusion avec la notion de « mesures techniques », alors qu'il s'agit en réalité d'un cadre juridique abstrait destiné à accueillir ces mesures techniques.

³¹ Arrêté du Gouvernement wallon

³² Sur les problèmes constitutionnel, légistique et pratique posés par la notion d'occupant, voyez A. NAVEAU, *op. cit.*, p. 48 et ss. et P.-Y. ERNEUX, « La gestion active des sites », *op. cit.*, pp. 217-218.

³³ Il n'est pas certain que, en l'état actuel du décret, plusieurs contrats de gestion active par site puissent être conclus. Afin de faciliter ce moyen de gestion, il paraît indispensable que le décret précise cette possibilité. Voyez A. NAVEAU, *op. cit.*, p. 52.

³⁴ Centre public d'action sociale.

Le contrat, une fois signé, est transcrit au registre de conservation des hypothèques (art. 3 § 4 de l'AGW concertation) à la demande du notaire. Une copie est transmise à chaque propriétaire et occupant, ainsi qu'à l'administration et à la commission de conservation compétente. Une transcription au registre des hypothèques est également prévue en cas de révision du contrat (art. 27, § 4, de la loi). Il est enfin prévu que le contrat de gestion active doit indiquer l'obligation pour le propriétaire et l'occupant d'imposer, en cas de cession de tout ou partie des droits ou d'octroi d'un droit personnel sur le bien érigé en site Natura 2000, le respect du contrat de gestion active au cessionnaire (art. 1er 12° de l'AGW contenu).

Le contrat est conclu pour 10 ans. Il est prorogé automatiquement sauf congé exprès par un des signataires.

b. Contenu

L'arrêté du Gouvernement wallon du 20 novembre 2003 relatif au contenu du contrat de gestion active³⁵ établit une liste³⁶ des indications qui doivent ou sont susceptibles de figurer dans le contrat de gestion.³⁷

c. Valeur juridique du contrat de gestion : opposabilité et sanctions

Le contenu du contrat de gestion active est opposable aux seules parties (propriétaires et occupants ayant marqué leur accord, administration, commission de conservation compétente)³⁸ ; le contrat doit cependant indiquer que les propriétaires et occupants doivent imposer le respect du contrat au cessionnaire en cas de cession de droits sur le site.

En cas de litige, ce sont les tribunaux judiciaires qui sont compétents. Le Conseil d'Etat dispose néanmoins d'une compétence pour les actes détachables du contrat de gestion (a priori).

En ce qui concerne les éventuelles sanctions applicables, l'on distinguera trois catégories : pénales, administratives ou contractuelles.

Les sanctions pénales ne peuvent pas être appliquées en cas de violation du contrat de gestion active³⁹ (d'où l'âpreté du débat actuel sur ce qu'il faut inclure dans l'arrêté et sur ce qu'il faut inclure dans le contrat de gestion active). Néanmoins, si l'inexécution des mesures contractuelles entraîne une violation de l'interdiction générale de détériorer les habitats et de perturber les espèces⁴⁰, ou d'une interdiction particulière prévue dans l'arrêté de désignation, des poursuites pénales pourraient être engagées en application de l'article 63, §1^{er} de la loi.⁴¹

³⁵ M.B., 26 janvier 2004.

³⁶ Cette liste n'est pas exhaustive, la souplesse recherchée au travers du contrat de gestion serait nettement compromise dans l'hypothèse contraire. Voyez P.-Y. ERNEUX, *op. cit.*, p. 150 et C.-H. BORN, *Guide juridique des zones protégées...*, *op. cit.*, p. 207.

³⁷ Il contient, entre autres, l'identité des parties, sa localisation, la description des travaux ordinaires et extraordinaires de gestion du site, leur répartition entre les partenaires, un programme d'action, des informations relatives aux subventions, les sanctions éventuelles...

³⁸ Sur cette question, voyez P.-Y. ERNEUX, *op. cit.*, pp. 154 et 160-161.

⁴⁰ Art. 28, al. 1^{er} de la loi

⁴¹ P.-Y. ERNEUX, *op. cit.*, p. 162 et C.-H. BORN, *Guide juridique des zones protégées...*, *op. cit.*, p. 210.

La loi ne prévoit pas expressément de sanction administrative spécifique en cas de violation du contrat de gestion active. En revanche, l'arrêté d'exécution qui doit encore être adopté en matière de subsides devrait prévoir la suspension voire le remboursement des subsides éventuellement versés dans le cadre du contrat de gestion active, en cas d'inexécution de celui-ci.^{42, 43}

En ce qui concerne les sanctions « contractuelles », rien n'empêche les parties d'assortir la méconnaissance des obligations contractuelles de « clauses pénales »^{44, 45}

En tout état de cause, « *en cas d'inexécution ou dans toute autre circonstance susceptible de mettre en péril l'état de conservation favorable du site* », le Gouvernement est tenu de prendre les « *mesures appropriées pour atteindre les objectifs du régime de gestion active* » définis dans l'arrêté de désignation.⁴⁶ Sans qu'il s'agisse de sanctions au sens stricts, ces mesures pourraient être ressenties comme telles si elles ne sont pas assorties de subventions.⁴⁷ Elles pourraient consister dans la réalisation des travaux prévus directement sur le terrain des propriétaires concernés.

d. Nature

En droit wallon, les contrats conclus par l'administration peuvent être de deux types⁴⁸ :

- les contrats de l'administration, entièrement régis par le code civil (dans ce cas, l'administration agit comme une personne privée) ;
- les contrats administratifs, régis, à titre principal, par le droit administratif, et, à titre supplétif (et à condition de ne pas être contradictoire avec la nature de l'action administrative), par le droit civil.

La nature du contrat de gestion active est assez ambiguë, compte tenu des prérogatives assez exorbitantes dont dispose l'administration (notamment la révision unilatérale du contrat dans certaines circonstances bien précises), de l'inégalité entre parties et de la très relative liberté dont elles jouissent lors de la négociation (les objectifs de gestion active, voire les mesures techniques sont imposées par arrêté). En outre, le fait que les subsides ne sont accordés qu'aux signataires du contrat de gestion active constitue un incitant puissant à le signer. Dans ce sens, le contrat pourrait être considéré, selon certains, comme un contrat administratif⁴⁹. En définitive, si il y a bien échange de « consentement », une liberté au moins formelle de signer le contrat et que celui-ci engendre des droits et obligations dans le chef de chaque partie⁵⁰, il n'en reste pas moins que la qualification de « contrat » atteint ici sa limite au-delà de laquelle il faut parler d'action unilatérale de l'administration ...

3. Autres mesures

⁴² En vertu des articles 121 et 123 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'Etat fédéral (M.B., 3 juillet 2003), toute subvention accordée par l'Etat doit être utilisée aux fins pour lesquelles elle est accordée.

⁴³ Voyez P.-Y. ERNEUX, *op. cit.*, p. 162 et C.-H. BORN, *Guide juridique des zones protégées...*, *op. cit.*, p. 210.

⁴⁴ La clause pénale est celle par laquelle une personne s'engage à payer, en cas d'inexécution de la convention, une compensation forfaitaire pour le dommage éventuellement subi par suite de la dite inexécution (art 1226 du Code civil)

⁴⁵ Voyez P.-Y. ERNEUX, *op. cit.*, p. 163 et C.-H. BORN, *Guide juridique des zones protégées...*, *op. cit.*, p. 210.

⁴⁶ Art. 26, §4 de la loi.

⁴⁷ Voyez P.-Y. ERNEUX, *op. cit.*, p. 163 et C.-H. BORN, *Guide juridique des zones protégées...*, *op. cit.*, p. 210.

⁴⁸ Sur cette question, voyez Ph. QUERTAINMONT, « Les nouveaux instruments contractuels utilisés par l'Administration et la compétence du juge administratif », *T.B.P.*, 2000.1, pp. 39-52 et R. ANDERSEN et M. VERDUSEEN, *Droit administratif*, U.C.L., 2002-2003, t. 1, pp. 64-65.

⁴⁹ P.-Y. ERNEUX, « La gestion active des sites », in *Natura 2000 et le droit*, actes du colloque de Louvain-la-Neuve du 26 septembre 2002, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 251.

⁵⁰ On ne voit cependant pas à quelles obligations s'engage la commission de conservation.

a. Mesures réglementaires

La mise en œuvre du régime de gestion active peut passer, on l'a dit, par d'autres mesures que la signature d'un contrat de gestion active. Parmi ces mesures, figurent :

- la création d'une réserve naturelle ou d'une réserve forestière.⁵¹
- l'expropriation pour cause d'utilité publique (art. 6 bis, § 2, de la loi).

b. Mesures administratives

Ainsi qu'on l'a dit, le Gouvernement doit (il ne s'agit pas d'une faculté) prendre, de façon unilatérale, toutes les mesures appropriées pour atteindre les objectifs de gestion active, y compris, le cas échéant, « adopter, à l'égard des propriétaires et occupants qui n'ont pas marqué leur accord sur le contrat de gestion active (...), des mesures de gestion active du site éventuellement contenues dans ledit contrat de gestion active » (*supra*).

D. Articulation avec d'autres plans d'aménagement du territoire ou de gestion

1. Les plans d'aménagements du territoire

Les périmètres des sites Natura 2000 et les modalités d'utilisation des sols au sein de ces sites ne seront pas intégrés directement dans les plans et schémas d'aménagement du territoire. Se pose dès lors la question de savoir comment le droit wallon organise la coexistence entre ces plans et schémas et le régime des sites Natura 2000. En l'absence de disposition particulière, c'est le principe de hiérarchie des normes qui constitue la base de l'ordonnancement juridique et donc de l'articulation entre les différents plans entre eux. A défaut de hiérarchie (lorsque les actes en conflit ont la même valeur juridique), la jurisprudence du Conseil d'Etat consacre le principe d'indépendance des polices administratives, principe général qui commande qu'aucune législation n'a de prééminence sur une autre.⁵² Il s'ensuit que, lorsqu'elles ont la même valeur juridique, les dispositions en vigueur sur un même site sont équivalentes et doivent toutes être appliquées. C'est ce que l'on nomme la règle du cumul des prescriptions à valeur réglementaire.⁵³ Différentes règles ont néanmoins été élaborées pour organiser la coexistence entre Natura 2000 et les plans d'aménagement du territoire.

Le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP) prévoit que les plans d'affectation des sols régionaux (appelés « plans de secteur ») et les plans locaux d'affectation des sols (appelés « plans communaux d'aménagement »), à valeur réglementaire, doivent être établis ou modifiés sur la base de la situation de fait et de droit, « notamment des périmètres visés par le présent Code ou d'autres législations », parmi lesquelles la loi sur la conservation de la nature (donc y compris les périmètres des sites Natura 2000) (art. 42, al. 1, et 50, § 2, du CWATUP)⁵⁴.

⁵¹ Ces régimes juridiques et plus particulièrement la question de l'articulation des plans de gestion de ces réserves avec le régime de gestion Natura 2000 est abordée au point D.

⁵² C.E., Huriaux-Ponselet, n° 16236, 8 février 1974.

⁵³ Sur cette question voyez B. JADOT, « Mise en place du zonage écologique et coexistence de législations distinctes », in *Le zonage écologique*, Bruxelles, Bruylant, 2002, pp. 205 et s.

⁵⁴ Avant sa modification en 2005, le CWATUP prévoyait, de façon fort opportune, que l'inscription au plan d'une nouvelle zone destinée à l'urbanisation (zone d'habitat, zone d'extraction, etc.) « ne porte pas atteinte aux effets des périmètres de protection visés par (...) d'autres législations », donc y compris les sites Natura 2000 (application du principe de cumul des polices administratives) (art. 46, § 1, 4° du CWATUP). L'abrogation de cette disposition en 2005 constitue à l'évidence un retour en arrière sur le plan environnemental – même si le principe de cumul des polices s'applique ici – contraire au droit à la protection d'un environnement sain consacré par l'article 23 de la Constitution belge.

L'article 29 de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature établit d'autre part deux règles :

- en ce qui concerne les plans déjà en vigueur, en cas d'incompatibilité (entre prescriptions à valeur réglementaire), une concertation est organisée par le Gouvernement entre les différents services concernés. Si des mesures assurant l'intégrité du site n'ont pu être prises, le plan est soumis à l'évaluation appropriée des incidences et le cas échéant à des mesures de correction ;
- pour les plans qui ne sont pas encore en vigueur, la loi prévoit une procédure d'évaluation appropriée des incidences avec possibilité, au terme de celle-ci, d'accepter ou de refuser le plan.

Le champ d'application de l'article 29 est limité aux plans qui ont valeur réglementaire⁵⁵. Il est regrettable que les plans à valeur indicative ne soient pas soumis à ces procédures, car ils sont pourvus d'effets juridiques et peuvent engendrer des conséquences pour les sites Natura 2000. En effet ils constituent une ligne de conduite pour l'autorité qui, lorsqu'elle s'en départit, doit motiver adéquatement sa décision.⁵⁶ Toutefois, les prescriptions à valeur réglementaire des arrêtés de désignation s'imposent en tout état de cause aux plans à valeur indicative. Le problème est donc surtout un problème de cohérence et de coordination.

2. Les plans de gestion des aires protégées autres que les sites Natura 2000

A côté du régime Natura 2000, le droit wallon de la conservation de la nature connaît d'autres types d'aires protégées. Ainsi l'on recourt à la technique des plans de gestion pour trois types de zones protégées : les réserves naturelles, les réserves forestières et les parcs naturels. Il est évident que ces régimes juridiques sont amenés à coexister géographiquement avec les sites Natura 2000 (qui englobent de nombreux sites déjà protégés antérieurement), il était donc nécessaire d'organiser au mieux cette coexistence.

a. Les plans de gestion des réserves naturelles ou forestières

La loi sur la conservation de la nature instaure deux types de réserves naturelles, domaniale⁵⁷ et agréée⁵⁸. Ces réserves bénéficient d'un régime de protection fixé par les interdictions prévues à l'article 11 et d'un régime de gestion établi selon un plan à valeur individuelle⁵⁹ élaboré respectivement par l'administration et par la personne sollicitant l'agrément. Dans ce dernier cas, le plan est approuvé par arrêté ministériel. Ce plan est obligatoire pour l'occupant-gestionnaire, son non-respect fait l'objet de sanctions administratives.⁶⁰ Il a valeur

⁵⁵ Art. 1^{er}, 27^o de la loi.

⁵⁶ C.E., n° 63.053, 14 novembre 1996, *Tasse et crts* ; F. HAUMONT, « La protection des sites en Région wallonne », *op. cit.*, p. 312. Le professeur HAUMONT note cependant que la modification du Code wallon de l'aménagement du territoire de l'urbanisme et du patrimoine apporte des éléments de solution à ce problème. En effet, dans sa version de 2002, le CWATUP soumet à évaluation les plans mentionnés en son sein qu'ils aient ou non valeur réglementaire. Cette évaluation, qu'il s'agisse d'un rapport sur les incidences environnementales ou d'une étude d'incidences, elle comporte un volet spécifique quant à l'impact sur les sites Natura 2000 (CWATUP, art. 14, 17, 42 et 50).

⁵⁷ La réserve est domaniale si elle est érigée par le Gouvernement wallon sur des terrains appartenant à la Région, pris en location par elle ou mis à sa disposition à cette fin (art. 9 de la loi).

⁵⁸ La réserve est agréée si elle est érigée à la demande du propriétaire, en accord avec l'occupant et reconnue par le Gouvernement. (art. 10 de la loi). En Région wallonne, l'asbl Réserves naturelles RNOB possède ainsi de nombreux terrains qu'elle gère comme réserves naturelles agréées. La plupart de ces réserves sont désignées comme sites Natura 2000.

⁵⁹ Ce plan contient pour les réserves naturelles, un inventaire des données écologiques, l'énoncé des objectifs suivis par la gestion, la liste des travaux nécessaires pour atteindre ces objectifs, les modalités d'accès au public, les dérogations nécessaires. (art. 9 de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 17 juillet 1986)

⁶⁰ Voyez C.-H. BORN, *Guide juridique des zones protégées...*, *op. cit.*, p. 79 et ss.

individuelle et doit donc respecter les prescriptions à valeur réglementaire en vigueur, y compris celles prévues dans les arrêtés de désignation. Les réserves forestières sont établies soit sur des terrains appartenant à la Région wallonne, soit sur des terrains appartenant à des personnes privées ou publiques, moyennant l'accord des propriétaires. Ces dernières sont gérées conformément au plan de gestion proposé par le propriétaire, intégré dans un contrat et approuvé par le Gouvernement.⁶¹ La force obligatoire de ce plan pour le propriétaire n'est pas claire compte tenu de l'absence de toute sanction (hormis contractuelle) en cas d'inexécution.⁶²

Trois hypothèses de coexistence peuvent se présenter :

- une réserve existante est désignée comme site Natura 2000,
- une nouvelle réserve est créée dans un site Natura 2000 après que le régime de gestion active ait été mis en place,
- une réserve est créée pour assurer la gestion active de tout ou partie du site Natura 2000.

Le régime juridique de ces articulations n'est pas clair. La loi contient deux dispositions concernant ces hypothèses.

D'une part, l'article 6ter énonce une « clause de sauvegarde » en vertu de laquelle « *en cas d'incompatibilité entre le régime de conservation d'un site Natura 2000 et d'autres régimes prévus par ou en vertu de la présente loi, le site concerné bénéficie du régime le plus approprié pour son maintien ou son rétablissement dans un état de conservation favorable* ». Cette clause permet de donner priorité en toute circonstance au régime de gestion active du site Natura 2000 concerné. En tout état de cause, l'interdiction générale de « *détériorer les habitats naturels et de perturber significativement les espèces pour lesquelles les sites ont été désignés* » de l'article 28, de même que les prescriptions à valeur réglementaire des arrêtés de désignation des sites Natura 2000 (y compris les objectifs de gestion active) l'emportent sur les plans de gestion des réserves, à valeur individuelle.

D'autre part, l'article 27, §2 prévoit que « *le plan de gestion ou autres mesures de gestion existant pour une réserve naturelle ou forestière désignée en tout ou en partie comme site 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.* » Les effets de cette dernière disposition sont difficiles à cerner. On mesure mal en effet la portée de l'assimilation du plan de gestion d'une réserve avec un contrat de gestion active, considérant les différences existantes entre les deux régimes au niveau de la durée, du contenu, des modalités de publicité... Il eut été préférable d'assimiler les plans de gestion de ces aires protégées à un des « moyens » possibles de gestion active (*supra*).

b. Les plans de gestion des parcs naturels

Le parc naturel est défini comme « *un territoire rural, d'un haut intérêt biologique et géographique, soumis à des mesures destinées à en préserver le milieu, en harmonie avec les aspirations de la population et le développement économique et social du territoire concerné* ». ⁶³ Il est créé à l'initiative des pouvoirs publics. Aucune mesure de protection

⁶¹ Art. 4 de l'arrêté royal du 2 avril 1979.

⁶² C.-H. BORN, *Guide juridique des zones protégées...*, op. cit., p. 132.

⁶³ Art. 1^{er} du décret du 16 juillet 1985 relatifs aux parcs naturels, M.B., 12 décembre 1985.

directe des milieux naturels n'est prise au sein du parc.⁶⁴ En ce qui concerne la gestion, un plan est élaboré par le pouvoir organisateur (celui qui prend l'initiative de créer un parc), en collaboration avec les communes concernées et leurs habitants. La mise en œuvre du plan de gestion est confiée à la Commission de gestion du parc. Ce plan n'a pas valeur réglementaire et n'est pas contraignant à l'égard des administrés.⁶⁵ Il lie en revanche les pouvoirs publics et ses objectifs constituent pour la Région wallonne une ligne de conduite dont elle ne peut s'écarter que moyennant une motivation spécifique.⁶⁶

Aucune articulation expresse n'a été prévue dans la loi du 12 juillet 1973 avec le régime des sites Natura 2000. Leurs régimes respectifs se cumulent donc en principe.⁶⁷ En cas d'incompatibilité entre le régime de conservation d'un site Natura 2000 et le plan de gestion du parc, il faut considérer que le site concerné bénéficie alors « *du régime le plus approprié pour son maintien ou son rétablissement dans un état de conservation favorable* », en application de l'article 6ter par analogie.⁶⁸ En outre, tout comme les plans de gestion des réserves, le plan de gestion du parc sera soumis aux dispositions décrétales et réglementaires organisant le régime Natura 2000.⁶⁹

III. Bases scientifiques de la gestion active

Il importe d'évoquer la base scientifique du régime de gestion active. En dehors de dispositions juridiques l'imposant expressément, le Gouvernement wallon a chargé le Centre de Recherche de la Nature, des Forêts et du Bois (CRNFB), organe de recherche scientifique dépendant de la Division de la Nature et des Forêts du Ministère de la Région wallonne, de rédiger des « Cahiers Natura 2000 » décrivant les exigences écologiques de toutes les espèces et habitats naturels visés dans les directives et présents en Wallonie. Ces cahiers, qui n'ont en principe qu'une valeur indicative, constituent la base scientifique du système mis en place et constitueront vraisemblablement la base scientifique de la motivation des mesures (de gestion mais aussi de protection) prises par l'administration. A l'heure actuelle, seuls les Cahiers relatifs aux espèces ont été réalisés par le CRNFB en collaboration avec diverses universités et associations. Ils correspondent à des fiches écologiques et contiennent des informations relatives à l'identification de l'espèce, son statut, sa répartition en Wallonie, son comportement et son habitat. Les cahiers indiquent d'autre part des objectifs généraux de gestion et des mesures à appliquer sur les sites. Les Cahiers pour les habitats naturels sont en cours d'élaboration et sont attendus pour la fin 2005.

Par ailleurs, le CRNFB travaille sur l'élaboration d'indicateurs précis et quantifiés permettant de déterminer si un habitat naturel ou d'espèce est dans un état de conservation favorable ou non. Le passage d'un indicateur sous un certain seuil est considéré par l'administration comme une atteinte à l'intégrité du site ou, le cas échéant, comme une détérioration. Ces indicateurs ont été élaborés à partir des travaux réalisés en Région flamande, en Grande-Bretagne et en Allemagne.

⁶⁴ C.-H. BORN, *Guide juridique des zones protégées...*, op. cit., p. 270.

⁶⁵ C.-H. BORN, *Guide juridique des zones protégées...*, op. cit., p. 269.

⁶⁶ A. Lebrun, op. cit., p. 84.

⁶⁷ C.-H. BORN, *Guide juridique des zones protégées...*, op. cit., p. 276.

⁶⁸ C.-H. BORN, *Guide juridique des zones protégées...*, op. cit., p. 276.

⁶⁹ C.-H. BORN, *Guide juridique des zones protégées...*, op. cit., p. 276. Pour une autre justification de la prééminence du régime Natura 2000 sur celui des plans de gestion des parcs, voyez F. LAMBOTTE et JF. NEURAY, « Le décret Natura 2000 » in *Actualité du cadre de vie en Région wallonne ; aménagement du territoire et urbanisme, évaluation des incidences sur l'environnement, Natura 2000*, Bruxelles, Bruylant, 2003, pp. 342-343.

Les effets juridiques de tels indicateurs pourraient se révéler particulièrement redoutables, dès lors que dès qu'un seuil est dépassé, les scientifiques considèrent que l'état de conservation devient défavorable. Ceci aura des implications notamment pour les bureaux chargés de réaliser les évaluations appropriées des incidences, qui devront se référer à ces indicateurs pour évaluer l'impact des plans et projets sur le site Natura 2000 concerné.

Il reste que, de façon générale, aucun état des lieux d'entrée n'est prévu, si ce n'est au travers d'une carte des principaux habitats figurant en annexe de l'arrêté de désignation. Or, un tel état des lieux précis, contradictoire et établi selon une méthodologie acceptée par les parties paraît un élément indispensable pour pouvoir contrôler l'exécution du régime de gestion active. Les éléments d'information figurant dans les formulaires standard de données devant accompagner la sélection de chaque site ne paraissent pas suffisants à cet égard.

IV. Mesures financières d'accompagnement prévues

A. Mesures incitatives mises en place par l'Etat membre :

Le Gouvernement devait adopter (en principe au plus tard un an après l'entrée en vigueur du décret, soit le 22 janvier 2003) 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 du régime de gestion active. L'arrêté n'est toujours pas adopté, compte tenu des difficultés que suscite son élaboration auprès des agriculteurs et des propriétaires forestiers. Il devrait prévoir :

- des subventions spécifiques dans le cadre du contrat de gestion active (art. 31, 1°, de la loi) pour les travaux ordinaires de gestion et les travaux extraordinaires de restauration (voir contenu du contrat de gestion active, art. 1 de l'AGW contenu).
- Des subventions spécifiques au sein des périmètres d'incitation (art. 31, 1°, de la loi)
- Une majoration des subventions déjà existantes octroyées en vertu de l'art. 37 de la loi (protection de l'espace rural), telles que les subventions en faveur de la plantation des haies, pour les sites érigés en site Natura 2000 ou inscrit dans un périmètre d'incitation (art. 31, 2°, de la loi).

Ces subventions ne peuvent être cumulées « *avec d'autres subventions ayant pour objet de favoriser le régime de gestion active des sites Natura 2000, en vertu, notamment, des législations ou réglementations relatives aux forêts ou à l'agriculture* » (art. 31).

B. D'origine communautaire

1. Programme LIFE-Nature

Plusieurs projets LIFE-Nature introduits pour la Région wallonne concernent des sites Natura 2000⁷⁰.

⁷⁰ Voyez <http://www.europa.eu.int/comm/environment/life/home.htm>. Au moins 9 projets situés en Région wallonne entrent en interaction avec Natura 2000 : on recense ainsi des projets en Lesse et Lomme, dans le bassin de la Haine, dans la vallée de la Dyle, des projets concernant la protection du râle des genêts, des milieux humides, différents types de pelouses,...

2. Au titre de la PAC⁷¹ :

En application du règlement européen 1257/1999 concernant le soutien au développement rural par le FEOGA, le Gouvernement wallon a inscrit dans son plan wallon de développement rural⁷², des mesures agro-environnementales, d'une part, et des mesures en faveur de la sylviculture, d'autre part. Ces mesures pourraient sans aucun doute contribuer au financement du réseau Natura 2000. Néanmoins, ces aides ne peuvent être octroyées que pour des engagements dépassant les contraintes légales ou réglementaires. En ce qui concerne Natura 2000, cela signifie que les interdictions particulières et les mesures préventives à caractère réglementaire figurant dans l'arrêté de désignation ne pourraient pas entrer dans le cadre des MAE.⁷³ L'on pourrait résoudre le problème en inscrivant ces mesures dans le contrat de gestion active plutôt que dans les mesures à valeur réglementaire, sous réserves des commentaires faits ci-avant relatifs à l'obligation de résultat qui pèse sur la Région wallonne.

Dans le courant du premier trimestre 2006, la Région wallonne doit élaborer son nouveau plan de développement rural pour 2007-2013, en application du nouveau règlement européen relatif au développement rural, adopté le 20 juin 2005 par le Conseil Agriculture. Nous ne disposons pas d'informations relatives aux mesures que la Région compte activer. Parmi celles qui pourraient contribuer au financement de Natura 2000 figurent les :

- Paiements Natura 2000 pour les zones agricoles (art. 38) ou forestières (art. 46) ; aide à la conservation et à la mise en valeur du patrimoine rural (art. 57) pour les zones non agricoles ou forestières qui permettraient de compenser les contraintes à valeur réglementaire figurant dans l'arrêté de désignation
- Paiements agroenvironnementaux (art 39), sylvoenvironnementaux (art 47) ; aide au premier boisement (art 43 et 46) ; aide à la conservation et à la mise en valeur du patrimoine rural pour les zones non agricoles ou forestières (art 57) qui permettraient de subsidier les engagements volontaires conclu dans le contrat de gestion
- Aides pour les investissements non productifs en milieu agricole (art 41) ou en milieu forestier (art 49) ; aides à la conservation et à la mise en valeur du patrimoine rural pour les zones non agricoles ou forestières (art 57) qui permettraient de financer les investissements nécessaires à la mise en œuvre des objectifs de gestion active

3. Au titre de la coopération interrégionale :

Le réseau Natura 2000 pourra bénéficier des fonds versés par le FEDER à la Belgique dans le cadre des programmes de coopération interrégionale et transfrontalière en matière de conservation de la nature. En Région wallonne plusieurs programmes de ce type sont actuellement en cours.⁷⁴

⁷¹ Pour une analyse des interactions entre la Pac et la conservation de la biodiversité, voyez N. de SADELEER et C.-H. BORN, *Droit international et communautaire de la biodiversité*, Paris, Dalloz, 2004, p. 623 et ss.

⁷² Adopté par le Gouvernement wallon le 23 décembre 1999 et approuvé par la Commission européenne le 25 septembre 2000. Le texte complet du PWDR peut être téléchargé sur <http://mrw.wallonie.be/dga>

⁷³ Voyez C.-H. BORN, *Guide juridique des zones protégées...*, *op. cit.*, p. 245.

⁷⁴ Voyez http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/interreg3/index_fr.htm qui comportent des informations sur ces projets :

- Interreg III A Allemagne-Luxembourg-Communauté germanophone de Belgique qui a comme priorité l'amélioration des ressources naturelles et la protection des parcs naturels sont au cœur de cet axe prioritaire.
- Interreg III A Wallonie-Lorraine-Luxembourg qui a comme priorité la protection de l'environnement et renforcement de l'attractivité de l'espace frontalier, avec pour domaines cibles de cet axe la biodiversité et les milieux naturels, pour assurer leur protection et leur conservation.
- Interreg III B Nord-Ouest de l'Europe dont l'une des priorités est le Développement durable, gestion prudente et protection des autres ressources naturelles et de l'héritage culturel, avec pour actions clés la protection et

Conclusion

La Région wallonne a donc choisi toutes les voies possibles pour transposer l'art. 6.1 de la directive Habitats : un plan de gestion à valeur partiellement réglementaire (l'arrêté de désignation) ainsi que des mesures administratives (en cas d'inexécution du contrat) et contractuelles (le contrat de gestion active), si tant est qu'on puisse encore appeler ce document un « contrat ».

En définitive, l'on peut considérer que le mode de gestion privilégié par la Région wallonne s'articule autour de deux éléments : l'arrêté de désignation et le contrat de gestion.

L'*arrêté de désignation* constitue le véritable plan de gestion du site. Il comprendra différents éléments qui relèvent à la fois de la gestion et de la protection :

- les objectifs de gestion active (par ex : maintenir les pelouses calcaires ouvertes et éviter l'embroussaillage) ; ceux-ci auront valeur réglementaire et seront vraisemblablement cartographiés (vu que chaque site comporte plusieurs espèces ou habitats à gérer) ;
- les interdictions particulières et autres mesures préventives, destinées à éviter les détériorations et perturbations significatives sur le site ; elles ont valeur réglementaire et seront aussi cartographiées ;
- la liste des instruments juridiques proposés pour mettre en œuvre ces actes et travaux, parmi lesquels le contrat de gestion active sera privilégié ;
- les actes et travaux techniques à mettre en œuvre pour réaliser ces objectifs, le cas échéant répartis dans l'espace et le temps.

Le *contrat de gestion active* constituera lui l'instrument juridique de gestion active par excellence pour mettre en œuvre ce plan de gestion. Son élaboration sera supervisée par un notaire, le contenu technique étant proposé par l'administration. La possibilité pour le Gouvernement de prendre des mesures unilatérales, allant jusqu'à l'expropriation de refus de conclure le contrat ou en cas d'inexécution réduit considérablement la marge de manœuvre des propriétaires et occupants, qui n'ont d'autre choix, finalement, que d'accepter de collaborer ou de se voir imposer des mesures de gestion sur leur propriété. Par ailleurs, nombre de propriétaires risquent tout simplement de ne pas se présenter aux réunions de concertation et de négociation, compte tenu de leur désintérêt pour la gestion de leur bien, parfois abandonné depuis de nombreuses années. L'octroi de subventions devrait toutefois rendre ce mode de gestion attractif. Toute la question qui se pose actuellement est de savoir ce qui sera placé au titre des interdictions particulières (à valeur réglementaire et donc sanctionnées pénalement) et ce qui sera plutôt confié au contrat de gestion active (non sanctionné pénalement). Les associations professionnelles agricoles et forestières insistent pour qu'un maximum de mesures soient contractuelles. L'obligation de résultat qui pèse sur la Région wallonne ne lui permettra pas de satisfaire totalement cette exigence.

L'amélioration de l'environnement naturel de la région, la préservation et le développement de ses atouts naturels et l'amélioration de l'état du patrimoine écologique et culturel.

- Interreg III A France-Wallonie-Flandre dont l'une des priorités est de Favoriser le développement durable et la valorisation commune des territoires transfrontaliers, avec entre autres des actions visant à développer une gestion et une préservation concertées de l'environnement.

Sources

A. Jurisprudence (toute décision relative à la mise en œuvre de l'articles 6; avec copie de la décision, références et sommaire français ou anglais si possible)

Aucune jurisprudence n'a à ce jour été rendue, dès lors que le régime de gestion active n'est pas encore mis en œuvre.

B. Principales références bibliographiques

- CH. BORN, « Les problèmes liés à la transposition de l'article 6 de la directive « habitats » », *Amén. Env.*, n° 2001/1.
- CH. BORN et S. MALJEAN-DUBOIS, « Le droit communautaire de la conservation de la nature devant la CJCE (1999-2001) », *RJE*, 4/2001.
- C.-H. BORN, *Guide juridique des zones protégées en Wallonie*, Ministère de la Région wallonne, Jambes, 2005.
- COMMISSION EUROPEENNE, *Gérer les sites Natura 2000*, Commission européenne, Luxembourg, 2000.
- P.-Y. ERNEUX, « La gestion active des sites », in *Natura 2000 et le droit*, actes du colloque de Louvain-la-Neuve du 26 septembre 2002, Bruxelles, Bruylant, 2004, à paraître
- F. HAUMONT, « La protection des sites en Région wallonne », in *Natura 2000 et le droit : aspects juridiques de la sélection et de la conservation des sites Natura 2000 en Belgique et en France*, Bruxelles, Bruylant, 2004.
- B. JADOT (éd.), *Le droit de la conservation de la nature*, Bruxelles, Story-scientia, 1996.
- B. JADOT, « Mise en place du zonage écologique et coexistence de législations distinctes », in *Le zonage écologique*, Bruxelles, Bruylant, 2002
- F. LAMBOTTE et J.-F. NEURAY, « Le décret Natura 2000 », in *Actualité du cadre de vie en Région wallonne, Aménagement du territoire et urbanisme, évaluation des incidences sur l'environnement, Natura 2000*, Actes du colloque interuniversitaire organisé à Namur les 17 et 18 octobre 2002, Bruxelles, Bruylant, 2003, pp. 321-371
- D. MISONNE, « Le zonage écologique en droit de l'environnement : inventaire et critères de désignation », in *Le zonage écologique*, Bruxelles, Bruylant, 2002.
- A. NAVEAU, *Optimalisation du décret Natura 2000*, Rapport de stage encadré par F. HAUMONT et P. DEWOLF, Université Catholique de Louvain, DES en science et gestion de l'environnement, Louvain-la-Neuve, 2004.
- J.-F. NEURAY, *Droit de l'environnement*, précis de la faculté de droit de l'Université libre de Bruxelles, Bruxelles, Bruylant, 2001
- 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.-Env.*, 2002/4.
- E. ORBAN de XIVRY, « Portées et effets du zonage écologique », in *Le zonage écologique*, Bruxelles, Bruylant, 2002.
- E. ORBAN de XIVRY, « La procédure de sélection des sites en région wallonne », in *Natura 2000 et le droit : aspects juridiques de la sélection et de la conservation des sites Natura 2000 en Belgique et en France*, Bruxelles, Bruylant, 2004.
- Ph. QUERTAINMONT, « Les nouveaux instruments contractuels utilisés par l'Administration et la compétence du juge administratif », *T.B.P.*, 2000/1.
- N. de SADELEER et CH. BORN, *Droit international et communautaire de la biodiversité*, Paris, Dalloz, 2004.