

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

**Valérie DUPONT**

*Doctorante à l'UCL*

*Boursière FRESH*

*Collaboratrice au Séminaire de droit de l'environnement et de l'urbanisme (SERES) de la Faculté de droit et de criminologie de l'UCL*

**Charles-Hubert BORN**

*Professeur à l'UCL*

*Avocat*

*Collaborateur au SERES*

*Affilié au Centre de recherche sur la biodiversité (BDIV) de l'UCL*

## TABLE DES MATIÈRES

I.	Introduction	83
II.	Les ambitions d'une réforme d'envergure	84
II.1.	La transposition des obligations internationales et européennes de la Région bruxelloise	84
II.2.	La codification – partielle – des règles sur la conservation de la nature	85
II.3.	Le renforcement et l'actualisation des instruments de conservation de la nature	86
III.	Des objectifs de conservation clairs et un champ d'application étendu	86
III.1.	Des objectifs généraux cohérents avec le droit international et le droit européen	86
III.2.	Des objectifs particuliers concrets et mesurables	87
IV.	Des instruments transversaux en appui de la politique de conservation	88
IV.1.	Un système cohérent de planification stratégique, opérationnelle et spatiale	88
IV.2.	L'importance accordée à l'acquisition de la maîtrise foncière	92

navetteurs, au carrefour de voies de communication majeures. La ville, dominée par la pierre, le béton et le verre, n'est-elle pas l'antithèse de la nature? Rien n'est moins vrai. Il s'agit d'un enjeu non seulement écologique, mais aussi social et économique majeur.

Sur le plan biologique, les nombreux espaces verts et aquatiques situés sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale recèlent, jusqu'au cœur même de la ville, un patrimoine naturel d'une richesse insoupçonnée. On y dénombre pas moins de 45 espèces de mammifères (dont 18 espèces de chauves-souris), 103 espèces d'oiseaux nicheurs, 800 espèces de plantes et des milliers d'espèces d'insectes<sup>1</sup>. Sur les quelques 53 % du territoire régional couverts par de la végétation<sup>2</sup>, 44 % ont une haute, voire très haute, valeur biologique, tels que la forêt de Soignes ou la vallée de la Woluwe, le Kawberg, le plateau de la Foresterie ou le Neerpede<sup>3</sup>. Ces espèces et écosystèmes jouent un rôle important dans le réseau écologique régional, qu'il importe de préserver et développer en raison de leur intérêt biologique et patrimonial.

Mais la préservation de la nature urbaine se justifie aussi du point de vue social et économique, en raison des bienfaits et de la qualité de vie qu'elle offre aux habitants de Bruxelles et aux entreprises qui s'y installent. Les espaces ouverts, forestiers et aquatiques dans et autour de la ville procurent à la collectivité une série de «services écosystémiques» – soit les bénéfices que tirent les hommes du fonctionnement des

## I. Introduction

Les enjeux d'une politique de conservation de la nature à Bruxelles peuvent sembler secondaires face aux défis que représente le développement d'une métropole d'un million d'habitants, capitale belge et européenne, lieu de travail de centaines de milliers de

1. IBGE, *Rapport sur l'état de la nature en Région de Bruxelles-Capitale*, septembre 2012, p. 6.

2. Ces espaces, majoritairement situés en périphérie, sont constitués en grande partie par les jardins privés (42 %), les bois (20 %) les parcs et jardins publics (12 %), les friches industrielles (7 %) et des terres agricoles (7 %).

3. Pour un aperçu complet de la valeur biologique des espaces verts à Bruxelles, voir M. GRYSEELS, «Biodiversity in the Brussels Capital Region», in *Biodiversity in Belgium, a country study*, sous la dir. de M. Peeters et al., IRSNB, Bruxelles, 2003, pp. 259 à 291.

écosystèmes<sup>4</sup> –, aussi variés que la régulation du micro-climat de la ville, l'infiltration des eaux de ruissellement, la purification de l'eau et de l'air par captation des polluants, la réduction du bruit urbain, l'embellissement du paysage urbain ou encore le support à des activités de détente, récréatives ou touristiques<sup>5</sup>. Il ne saurait, partant, être question de négliger la nature à Bruxelles, sous le prétexte fallacieux que les régions voisines seraient suffisamment riches en espèces et en habitats pour compenser la perte des derniers espaces semi-naturels en milieu urbain<sup>6</sup>. Au contraire, la nature urbaine et périurbaine est d'autant plus précieuse qu'elle est proche de la ville.

Pourtant, la biodiversité bruxelloise n'échappe pas au déclin sans précédent que connaît la biodiversité au niveau mondial. La destruction et la fragmentation des habitats liées à la densification du bâti, l'introduction d'espèces exotiques envahissantes, la pollution chimique, physique et lumineuse, ainsi que la fréquentation excessive des espaces verts prélèvent un lourd tribut sur la biodiversité<sup>7</sup>. De l'avis des scientifiques, 80 espèces de plantes, 12 espèces d'oiseaux et la moitié des espèces d'amphibiens ont déjà disparu de la Région<sup>8</sup>. Environ 50 % des mammifères, 30 % des oiseaux ainsi que 75 % des reptiles et amphibiens sont considérés comme vulnérables ou menacés à Bruxelles<sup>9</sup>. Seules certaines espèces ubiquistes comme le renard y trouvent un milieu de vie adapté à leurs besoins et de la nourriture en profusion.

Préserver un patrimoine naturel aussi menacé tout en assurant le développement socio-économique de Bruxelles représente une gageure pour les pouvoirs publics. Fortement dispersé et peu effectif, le droit bruxellois en vigueur jusqu'en 2012 ne permettait pas d'appréhender de manière satisfaisante cette problématique complexe. En adoptant, après deux ans de gestation, l'ordonnance relative à la conservation de la nature du 1<sup>er</sup> mars 2012 – entrée en vigueur le 26 mars 2012 –<sup>10</sup>, le Parlement et le gouvernement bruxellois ont tenté d'apporter des réponses à la fois fortes, cohérentes et à plusieurs égards, novatrices, aux lacunes du droit régional en la matière. La réforme entend «harmoniser, préciser, compléter et actualiser les règles actuelles en matière de conservation de la nature en Région de Bruxelles-Capitale. Il s'agit d'une réforme de fond d'une ampleur certaine qui, même si elle ne bouleverse pas complètement le système existant, tend à lui donner une réelle effectivité dont il était dépourvu sur nombre d'aspects auparavant»<sup>11</sup>.

Elle n'en est pas pour autant exempte de faiblesses, tant sur le fond que sur la forme. Son application ne manquera pas de susciter des difficultés voire des tensions avec les autres politiques d'utilisation du sol à Bruxelles.

Loin de prétendre à l'exhaustivité, la présente étude se propose de présenter de façon synthétique le contenu de l'ordonnance en mettant l'accent sur les innovations et améliorations, mais aussi sur certains problèmes juridiques que soulève la refonte de ce pan méconnu de la législation environnementale bruxelloise. Après un premier chapitre sur l'ambition de la réforme, un deuxième chapitre est consacré aux objectifs de l'ordonnance, un troisième aux outils transversaux, un quatrième porte sur la protection du milieu naturel, un cinquième sur la protection des espèces et un sixième sur l'articulation avec les autres polices administratives. Un dernier chapitre examine les infractions et les sanctions.

## II. Les ambitions d'une réforme d'envergure

La réforme poursuit trois ambitions: transposer correctement les textes internationaux et européens relatifs à la conservation de la nature qui lient la Belgique<sup>12</sup> (II.1.); codifier partiellement le droit bruxellois en vigueur en matière de conservation de la nature (II.2.) et améliorer l'efficacité de l'action du gouvernement en milieu urbain (II.3.).

### II.1. La transposition des obligations internationales et européennes de la Région bruxelloise

Sur le plan international, l'ordonnance entend transposer une partie importante des obligations découlant des traités internationaux relatifs à la conservation de la nature ratifiés par la Belgique<sup>13</sup>, en particulier la Convention de Berne du 19 avril 1979 relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe<sup>14</sup>, ainsi que la Convention de Rio sur la diversité biologique du 5 juin 1992, dont s'inspire direc-

4. Selon la définition du MILLENIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT, *Ecosystems and Human Well-being: Biodiversity Synthesis*, World Resources Institute, Washington D.C., 2005.

5. IBGE, *Rapport sur l'état de la nature en Région de Bruxelles-Capitale*, op. cit., p. 9.

6. *Ibid.*, pp. 9 et s.

7. *Ibid.*, pp. 67 à 90.

8. CBD NFP, *Fourth National Report of Belgium to the Convention on Biological Diversity*, IRSNB, 2009, p. 10. Voy. aussi CBD NFP, *Fifth Report of Belgium to the Convention on Biological Diversity*, IRSNB, 2014, p. 16.

9. *Ibid.*, p. 13.

10. Ord. du 1<sup>er</sup> mars 2012 relative à la conservation de la nature (M.B., 16 mars 2012) (ci-après «l'ordonnance» ou «l'ordonnance 'nature'»), telle que modifiée, au 1<sup>er</sup> mars 2014, par l'ordonnance du 10 mai 2012 relative à la mise en conformité de la législation environnementale avec la Directive 2008/99/CE relative à la protection de l'environnement par le droit pénal (M.B., 23 mai 2012) et par l'ordonnance du 15 mars 2013 modifiant le Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire (M.B., 22 mars 2013). Les huit annexes de l'ordonnance, lacunaires, ont été remplacées par un *erratum* publié au M.B. le 17 avril 2012.

11. Exposé des motifs, *Doc. parl. Rég. Brux.-Cap.*, sess. 2010-2011, n° A-225/1, p. 8.

12. Art. 2, § 1<sup>er</sup>, al. 2 et 3, de l'ordonnance.

13. Pour une présentation des traités internationaux ratifiés par la Belgique dans ce domaine, voir G. VAN HOORICK, *Internationaal en Europees Natuursbehoudsrecht*, Antwerpen/Groningen, Intersentia, 1997, 381 pp.

14. Art. 2, § 1<sup>er</sup>, al. 2, de l'ordonnance.

tement le législateur (par exemple sur la planification), même si cette convention n'est pas expressément mentionnée par l'article 2 de l'ordonnance. Suite à un amendement<sup>15</sup>, l'ordonnance tend également «à atteindre» les objectifs de la Convention européenne du paysage signée à Florence le 20 octobre 2000<sup>16</sup>. Alors que cet amendement prévoyait de réaliser cet objectif par la mise en place de parcs naturels, le législateur n'a finalement adopté aucune disposition spécifique à cet égard. Il n'en demeure pas moins que la notion de paysage est intégrée aux objectifs de l'ordonnance, instaurant une vocation paysagère à la politique de conservation de la nature<sup>17</sup>.

Au niveau européen, l'ordonnance entend transposer les directives Habitats et Oiseaux<sup>18</sup>. Elle donne enfin une assise législative solide aux dispositions relatives à la mise en place du réseau Natura 2000 et à la protection stricte des espèces d'intérêt communautaire. Le législateur a ainsi corrigé les faiblesses de l'arrêté du 26 octobre 2000 relatif à la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages<sup>19</sup>, dont c'était l'objet. Piètement rédigé, il était dépourvu de base légale pour une série de dispositions<sup>20</sup>, dont celles concernant la désignation des zones spéciales de conservation et leur protection<sup>21</sup>. En outre, cet arrêté n'apportait pas les précisions procédurales nécessaires à l'adoption des plans de gestion ou à l'évaluation appropriée des incidences. L'ordonnance comble aussi certaines lacunes et incohérences que contenait ce texte au regard du droit européen.

## II.2. La codification – partielle – des règles sur la conservation de la nature

La réforme vise également à codifier l'essentiel du droit en vigueur en la matière, fragmenté en plusieurs

textes législatifs et autant d'arrêtés d'exécution<sup>22</sup>. Cet éclatement de la matière causait de réels problèmes de cohérence et de coordination, certaines dispositions se chevauchant, voire se contredisant<sup>23</sup>. Sans surprise, l'un des principaux objectifs de la réforme est de coordonner, d'harmoniser et de réécrire les textes en vigueur en vue d'en améliorer la lisibilité, la cohérence et la mise en œuvre<sup>24</sup>.

Rappelons que, suite à la régionalisation de la matière, le législateur bruxellois a modifié la loi du 12 juillet 1973 relative à la conservation de la nature<sup>25</sup> par l'ordonnance du 7 mars 1991 visant à accélérer la procédure de protection de la nature<sup>26</sup> et celle du 2 mai 1991 relative à l'utilisation des pesticides<sup>27</sup>. Il a complété le régime de protection des espèces par l'adoption de l'ordonnance du 29 août 1991 relative à la conservation de la faune sauvage et à la chasse<sup>28</sup>. En 1995, le régime a été sensiblement réformé par l'ordonnance du 27 avril 1995 relative à la sauvegarde et à la protection de la nature<sup>29</sup>. L'objectif initial de ce texte était, déjà à l'époque, de codifier la matière<sup>30</sup>. Cependant, par souci de cohérence avec ce qui avait été fait en 1991, il a été décidé de maintenir certaines législations antérieures<sup>31</sup>. L'ordonnance du 27 avril 1995 a repris dès lors la majorité des dispositions de la loi du 12 juillet 1973, tout en maintenant les trois ordonnances de 1991 et certaines dispositions de la loi du 12 juillet 1973<sup>32</sup>. Enfin, l'arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 octobre 2000 déjà cité, transposant la directive Habitats, est venu s'ajouter à cet ensemble disparate.

L'ordonnance rassemble la grande majorité de ces dispositions en 119 articles, répartis en huit titres, formant un tout cohérent et structuré rationnellement. Elle opère ainsi une codification *de facto* presque complète du droit bruxellois de la conservation de la nature. Tout effort de codification soulève la question

15. *Doc. parl. Rég. Brux.-Cap.*, sess. 2010-2011, n° A-225/2, p. 37.

16. Art. 2, § 1<sup>er</sup>, al. 3.

17. Bien que l'interrelation entre la biodiversité et le paysage soit aujourd'hui une évidence scientifique, le paysage n'était pas considéré, en droit, comme un élément lié à la biodiversité pendant de longues années et était traditionnellement perçu comme ressortissant du patrimoine immobilier et de l'aménagement du territoire. Voir à ce sujet M. PRIEUR, «Paysage et biodiversité», *R.J.E.*, 2008, n° spécial, pp. 185 à 203.

18. Dir. 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (ci-après la directive Habitats); dir. 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages (ci-après la directive Oiseaux).

19. *M.B.*, 28 novembre 2011.

20. En ce sens, voir F. LAMBOTTE, «Natura 2000 et la Région de Bruxelles-Capitale», in Coll., *Natura 2000 et le droit*, Actes du colloque organisé à LLN le 26 septembre 2002, Bruxelles, Bruylant, pp. 69-70.

21. *Doc. parl. Rég. Brux.-Cap.*, sess. 2010-2011, n° A-225/1, p. 6.

22. Pour un commentaire des législations antérieures, voir Ch.-H. BORN et F. LAMBOTTE, «La conservation de la nature», in *Urbanisme et Environnement*, sous la dir. de Fr. Haumont, B. Jadot et C. Thiebaut, *Répertoire pratique de droit belge*, complément, vol. X, Bruxelles, Bruylant, 2007, pp. 760 à 835; N. DE SADELEER et D. MISONNE, «Les mécanismes de conservation des habitats naturels et leur rapport au droit foncier en Région wallonne et en Région bruxelloise», in *Le droit de la Conservation de la nature*, sous la dir. de B. Jadot, Anvers, E. Story-Scientia, 1996, pp. 53 à 110; F. LAMBOTTE, «Natura 2000 et la Région de Bruxelles-Capitale», in Coll., *Natura 2000 et le droit*, Actes du colloque organisé à LLN le 26 septembre 2002, Bruxelles, Bruylant, pp. 65 à 90; J. SAMBON et N. DE SADELEER, «Les sites semi-naturels bruxellois: statuts et stratégies juridiques», in Coll., *Entre ville et nature, les sites semi-naturels*, Bruxelles, Publ. des Facultés universitaires Saint-Louis, 1993, pp. 181 à 291; J. SAMBON, «La protection des espaces semi-naturels en milieu urbain: l'exemple de la Région de Bruxelles-Capitale», in *Le droit de la conservation de la nature*, sous la dir. de B. Jadot, Anvers, E. Story-Scientia, 1996; J. SAMBON, «La procédure d'élaboration du zonage écologique», in Coll., *Le zonage écologique*, Bruxelles, Bruylant, 2002, pp. 113-157.

23. J. SAMBON, «La protection des espaces semi-naturels en milieu urbain: l'exemple de la Région de Bruxelles-Capitale», *op. cit.*, pp. 402 et 403.

24. *Doc. parl. Rég. Brux.-Cap.*, sess. 2010-2011, n° A-225/1, p. 6.

25. *M.B.*, 11 septembre 1973.

26. *M.B.*, 23 avril 1991, insérant un article 19 bis dans la loi du 12 juillet 1973.

27. *M.B.*, 17 septembre 1991, modifiant l'article 38 de la loi du 12 juillet 1973. Cette ordonnance a par la suite été remplacée par l'ordonnance du 1<sup>er</sup> avril 2004 relative à la restriction de l'usage des pesticides par les gestionnaires des espaces publics en Région de Bruxelles-Capitale (*M.B.*, 26 avril 2004).

28. *M.B.*, 13 novembre 1991.

29. *M.B.*, 7 juillet 1995.

30. *Doc. Cons. Rég. Brux.-Cap.*, sess. 1990-1991, n° A-126/1, p. 1.

31. J. SAMBON, «La protection des espaces semi-naturels en milieu urbain: l'exemple de la Région de Bruxelles-Capitale», *op. cit.*, p. 401.

32. Les dispositions maintenues étaient celles qui avaient été modifiées par les ordonnances de 1991 et celles relevant de la compétence du fédéral.

des limites de la matière que l'on tend à rassembler<sup>33</sup>. A cet égard, le législateur bruxellois a gardé une vision large de la conservation de la nature: la nouvelle ordonnance abroge, en intégrant leur contenu, l'ordonnance du 29 août 1991 et l'ordonnance du 27 avril 1995 précitées (laquelle intégrait déjà les dispositions sur la pêche fluviale), la loi du 28 février 1882 sur la chasse et la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature, à l'exception de son article 38<sup>34</sup>. Elle intègre également le contenu de l'arrêté du 26 octobre 2000 et d'une série d'autres arrêtés d'exécution en matière de protection des espèces. Elle ne va par contre pas jusqu'à inclure les dispositions du Code forestier<sup>35</sup>, du Code rural<sup>36</sup> ou de l'ordonnance-cadre sur l'eau<sup>37</sup>. Enfin, notons que la matière relative aux pesticides a été exclue du champ d'application de l'ordonnance et est désormais réglée par une ordonnance du 20 juin 2013<sup>38</sup>.

La réforme a aussi été l'occasion de traduire un souci d'opérationnalité et de sécurité juridique. Cette préoccupation explique la longueur de l'ordonnance, due notamment aux nombreuses définitions, aux dispositions de procédures, entièrement prévues dans le texte et aux clauses d'articulation entre instruments ou polices<sup>39</sup>. Grâce à la diligence du législateur, l'ordonnance nécessite moins d'arrêtés d'exécution pour sa mise en œuvre sur les aspects les plus importants – l'évaluation appropriée des incidences et les dérogations notamment –, ce qui explique probablement le fait qu'il n'y ait jusqu'à présent qu'un seul arrêté d'exécution<sup>40</sup>. Mais ce choix n'est malheureusement pas sans contrepartie. La lourdeur inévitable du texte n'est pas de nature à faciliter sa compréhension dans une matière déjà difficile à appréhender en raison de sa technicité. De plus, un tel degré de précision rend nécessaire l'intervention du Parlement pour modifier le moindre détail procédural ou de fond. Certains points restés lettre morte sous l'ordonnance de 1995 n'ont par ailleurs toujours pas été réglés par le législateur<sup>41</sup>.

### II.3. Le renforcement et l'actualisation des instruments de conservation de la nature

La codification opérée ne s'est pas limitée à un exercice de coordination et de réécriture des textes à droit constant. On peut parler d'un réel effort de codification «créatrice», dans la mesure où le législateur édicte

nombre de nouvelles règles<sup>42</sup>. Au-delà de son défaut de cohérence et de lisibilité, le droit bruxellois de la conservation de la nature souffrait en effet d'un réel problème d'effectivité et était peu adapté au contexte urbain. La législation antérieure ne mettait par exemple pas à disposition de la Région un système de planification ni les outils fonciers suffisants et n'était pas suffisamment intégrée dans les autres politiques pour mettre en œuvre une politique effective de conservation de la nature, témoignant d'une vision très sectorielle de la conservation de la nature<sup>43</sup>. La réforme entend remédier au moins en partie à ces faiblesses, en actualisant et en renforçant les instruments à la disposition du gouvernement «*par une adaptation des dispositions existantes, mais également par un apport d'innovations importantes*»<sup>44</sup>. En outre, l'ordonnance étend les obligations de conservation de la Région de Bruxelles-Capitale au-delà des exigences contraignantes des traités et directives, pour inclure dans son champ la biodiversité d'intérêt régional et même la biodiversité dite 'ordinaire'. C'est l'objet des chapitres qui suivent.

### III. Des objectifs de conservation clairs et un champ d'application étendu

L'ordonnance nature poursuit une série d'objectifs de conservation plus clairs et plus ambitieux que ceux repris dans la législation antérieure, obligeant le gouvernement à mener une politique de conservation plus active. Son champ d'application s'étend bien au-delà de la biodiversité protégée au niveau européen.

#### III.1. Des objectifs généraux cohérents avec le droit international et le droit européen

Selon l'article 2, § 1<sup>er</sup>, l'ordonnance vise, de manière générale, à «*contribuer à assurer la conservation et l'utilisation durable des éléments constitutifs de la diversité biologique par des mesures de protection, de gestion, d'amélioration et de restauration de populations d'espèces de la flore et de la faune sauvages ainsi que de leurs habitats, des habitats naturels et des écosystèmes terrestres et aquatiques, ainsi que par des mesures de maintien ou de restauration de la qualité de l'environnement requises à cet effet*». Cette dispo-

33. B. JADOT, «Le droit wallon et bruxellois de l'urbanisme et de l'environnement à l'épreuve de la codification: désirs, mythes et réalités», *Amén.*, 2005, n° spécial, p. 8.

34. Art. 118.

35. L. du 19 décembre 1854 contenant le Code forestier (*M.B.*, 22 décembre 1854), toujours en vigueur en Région de Bruxelles-Capitale.

36. L. du 7 octobre 1886 contenant le Code rural (*M.B.*, 14 octobre 1886).

37. Ord. du 20 octobre 2006 établissant un cadre pour la politique de l'eau (*M.B.*, 3 novembre 2006).

38. Ord. du 20 juin 2013 relative à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable en Région de Bruxelles-Capitale (*M.B.*, 21 juin 2013). L'article 24, § 3, abroge l'article 38 de la loi du 12 juillet 1973, initialement maintenu par l'ordonnance du 1<sup>er</sup> mars 2012.

39. *Doc. parl. Rég. Brux.-Cap.*, sess. 2010-2011, n° A-225/1, p. 6.

40. A. Gov. Rég. Brux.-Cap. du 2 mai 2013 établissant des dérogations aux interdictions d'élagage et d'abattage d'arbres entre le 1<sup>er</sup> avril et le 15 août (*M.B.*, 28 mai 2013).

41. Il en est ainsi des mesures de lutte sanitaire et de protection des biotopes urbains et des petits éléments du paysage.

42. Pour une catégorisation des types de codification, voir B. JADOT, «Le droit wallon et bruxellois de l'urbanisme et de l'environnement à l'épreuve de la codification: désirs, mythes et réalités», *op. cit.*, pp. 3 à 19.

43. En ce sens, Ch.-H. BORN et E. ORBAN de XIVRY, «Eau et conservation de la nature en droit, vers une difficile intégration?», *Amén.*, 2002, n° spécial, p. 84.

44. *Doc. parl. Rég. Brux.-Cap.*, sess. 2010-2011, n° A-225/1, p. 6.

sition s'inspire directement des objectifs de la Convention sur la diversité biologique et de ceux de la directive Habitats. Les définitions des termes clés – à savoir «diversité biologique», «conservation» et «utilisation durable» – sont d'ailleurs reprises de ces deux textes<sup>45</sup>. L'ordonnance entend «contribuer» à la fois à la conservation et à une utilisation durable de la diversité biologique – à tous ses niveaux d'organisation, écosystèmes, espèces, ressources génétiques, qu'elle soit remarquable ou ordinaire – par des mesures s'étendant à tout l'environnement (eau, air, sols, végétation...). Elle vise aussi, on l'a dit, à «atteindre les objectifs» de la Convention européenne du paysage, étant ainsi son objet aux paysages. Son champ est donc très large. En visant explicitement la protection, l'amélioration et la restauration des *écosystèmes*, l'ordonnance contribue par ailleurs au maintien et au rétablissement des services écosystémiques<sup>46</sup>, même si sa vocation reste en priorité la conservation de la biodiversité et que ce dernier concept n'est pas utilisé dans le texte.

Les moyens de mise en œuvre spécifiés incluent expressément des mesures de gestion, d'amélioration et de restauration, en plus des mesures de protection habituelles, témoignant de l'évolution des connaissances et pratiques de conservation et du droit international en la matière<sup>47</sup>. Le législateur n'entend plus seulement protéger passivement l'existant, mais également améliorer significativement l'état de la biodiversité à Bruxelles, là où l'ordonnance du 27 avril 1995 ne visait qu'à «sauvegarder» l'environnement naturel par des mesures de «protection»<sup>48</sup>.

### III.2. Des objectifs particuliers concrets et mesurables

L'ordonnance fixe ensuite des objectifs «particuliers», que doivent rencontrer les mesures prises en vertu de l'ordonnance (art. 2, § 2). Le premier auquel doivent égard les autorités compétentes est d'«assurer le maintien ou le rétablissement, dans un état de conservation favorable, des habitats naturels et des espèces de faune et de flore d'intérêt communautaire et d'intérêt

*régional*»<sup>49</sup>. Il est remarquable de constater que cet objectif, auquel la Cour de justice semble donner la portée d'une obligation de résultat, à tout le moins pour ce qui est de la protection des sites Natura 2000<sup>50</sup>, est rendu applicable non seulement aux espèces et habitats d'intérêt communautaire, mais aussi aux oiseaux, ainsi qu'aux habitats naturels et espèces de faune et de flore «d'intérêt régional»<sup>51</sup>, allant de la sorte plus loin que ce que requiert le droit européen. Même s'il reste délicat à appréhender pour les juristes, «*le recours au concept d'état de conservation favorable ou défavorable, défini par des indicateurs objectifs et mesurables, est essentiel car il facilite la détermination et l'évaluation de la réalisation de objectifs de conservation pour les espèces et les habitats naturels. Il permet en outre de mieux cibler leur surveillance*»<sup>52</sup>. Les mesures de surveillance visées à l'article 15 permettront ainsi la vérification, à intervalle régulier et sur des bases scientifiques, du degré de réalisation de cet objectif.

Concrètement, les conséquences d'une telle exigence sont potentiellement importantes pour l'occupation du sol à Bruxelles. Cet objectif suppose de parvenir à maintenir ou rétablir des habitats en surface et de qualité suffisante pour assurer la viabilité à long terme des espèces et habitats visés<sup>53</sup>, alors que les espaces non bâtis sont particulièrement déficitaires et les pressions urbaines considérables, en comparaison avec les deux autres régions. Le premier Rapport sur la nature établi en 2012 met ainsi en évidence l'état de conservation défavorable de la majorité des milieux forestiers, herboux et aquatiques à Bruxelles<sup>54</sup>. Les efforts de restauration, s'ils sont techniquement possibles, devront donc être significatifs. Ceci étant, aucun délai n'est fixé pour atteindre l'état de conservation favorable des espèces et habitats. En outre, la situation de ces derniers en Wallonie et en Flandre peut équilibrer l'effort à fournir.

Le deuxième objectif spécifique que doivent poursuivre les mesures prises en vertu de l'ordonnance est de «contribuer à la mise en place d'un réseau écologique bruxellois»<sup>55</sup> cohérent et fonctionnel<sup>56</sup>. Par cet objectif, le législateur bruxellois entend permettre au

45. A savoir respectivement, l'article 1, (a), de la directive «Habitats» (conservation) et l'article 2 de la CDB (diversité biologique et utilisation durable).

46. Sur ce concept en droit, voir I. DOUSSAN, «Les services écologiques: un nouveau concept pour le droit de l'environnement?», in *La responsabilité environnementale, prévention, imputation, réparation*, sous la dir. de C. Cans, 2009, Paris, Dalloz, Coll. Thèmes et commentaires, pp. 125 à 141; K. MERTENS, A. CLIQUET et B. VANHEUSDEN, «Ecosystem Services. What's in it for a Lawyer?», *European Energy and Environmental Law Review*, 21 (1), 2012, pp. 31 à 40.

47. Voir, en matière de restauration des écosystèmes, l'objectif 15 des Objectifs d'Aichi pour la biodiversité (<http://www.cbd.int/sp/targets/>) et l'objectif 2 de la Stratégie européenne pour la biodiversité à l'horizon 2020 (COM(2011)244 final).

48. Art. 2, ord. du 27 avril 1995.

49. Voir la définition à l'article 3, 8° et 15°.

50. C.J.U.E. (4<sup>e</sup> ch.), 22 septembre 2011, Commission c. Royaume d'Espagne, C-90/10, *Rec. C.J.C.E.*, p. I-00134, §§ 53 et 54; C.J.U.E. (4<sup>e</sup> ch.), 11 avril 2013, Peter Sweetman et crts c. An Bord Pleanála, C-258/11, § 39.

51. Art. 3, 10° et 13°, et annexe II.4.

52. *Doc. parl. Rég. Brux.-Cap.*, sess. 2010-2011, n° A-225/1, p. 11, citant de la littérature scientifique. Dans le même sens, N. DE SADELEER et Ch.-H. BORN, *Droit international et communautaire de la biodiversité*, op. cit., p. 512.

53. L'état de conservation est «favorable» lorsque la situation globale de l'espèce ou de l'habitat, à l'échelle de son aire de répartition et pour la région biogéographique concernée, est stable ou s'améliore par rapport à une série de paramètres mesurables (surfaces occupées, état de la structure et des fonctions de l'habitat considéré, viabilité des populations, etc.). Ceci signifie plus que seulement éviter l'extinction: il faut que l'espèce ou l'habitat soit «en bonne santé» dans l'aire géographique considérée. L'échelle à laquelle est évalué l'état de conservation est cependant plus large que le territoire régional: il faut en principe considérer toute la région biogéographique où est présente l'espèce ou l'habitat, – pour la partie située à l'intérieur des frontières de l'État membre (voir COMMISSION EUROPEENNE, *monitoring and reporting of conservation status – Preparing the 2001-2007 report under Article 17 of the Habitats Directive (DocHab-04-03/03 rev.3)* en ligne sur internet). A Bruxelles, cela signifie à l'échelle de la partie de la région atlantique située en Belgique (soit jusqu'au sillon Sambre-Meuse), ce qui suppose une prise en compte de la situation en Région flamande et en Wallonie.

54. IBGE, *Rapport sur l'état de la nature en Région de Bruxelles-Capitale*, op. cit., pp. 32, 35 et 38.

55. Art. 2, § 2, 2°, de l'ordonnance.

gouvernement de fixer «des priorités à la fois stratégiques et spatiales de la politique de conservation de la nature»<sup>57</sup> sur des bases scientifiques solides, s'étendant au-delà des zones du réseau Natura 2000. Le réseau écologique bruxellois s'entend en effet comme un «ensemble cohérent de zones représentant les éléments naturels, semi-naturels et artificiels du territoire régional qu'il est nécessaire de conserver, de gérer et/ou de restaurer afin de contribuer à assurer le maintien ou le rétablissement dans un état de conservation favorable des espèces et habitats naturels d'intérêt communautaire et régional; [...]»<sup>58</sup>. Il poursuit en priorité un but de conservation de la biodiversité, ce qui ne l'empêche pas de jouer de multiples fonctions esthétiques, sociales et récréatives, pour autant qu'elles soient compatibles avec cet objectif. Sa délimitation spatiale repose sur les exigences écologiques des espèces d'intérêt communautaire et régional, listées en annexe de l'ordonnance (*infra*). Il s'agit «d'axer la politique de la conservation de la nature sur la préservation, mais aussi la restauration de certains sites spatialement identifiés en vue de rétablir les conditions écologiques adéquates pour assurer l'accomplissement du cycle biologique des espèces et des habitats concernés»<sup>59</sup>. Il s'agit cependant d'un concept de nature strictement planologique, aucun statut spécifique de protection n'étant attribué aux «zones centrales», «de développement» et «de liaison» constituant le réseau, contrairement aux zones du réseau écologique flamand (VEN)<sup>60</sup>. L'identification spatiale de ces zones n'en est pas moins prévue dans le Plan régional nature<sup>61</sup>, lequel peut, en théorie, assortir ce zonage de prescriptions contraignantes pour les pouvoirs publics (*infra*, IV). Le réseau écologique doit donc recevoir une attention particulière de la part du gouvernement.

Le troisième objectif spécifique vise à contribuer à l'intégration de la biodiversité dans son contexte urbain. Selon l'exposé introductif de la ministre de l'Environnement, «ce texte permet à la Région d'intégrer l'évolution de conception de la conservation de la nature avec l'abandon du concept de «zones sanctuaires» fermées, accessibles aux seuls initiés, pour une conception plus actuelle de «nature intégrée», qui encourage l'incorporation de la nature dans l'espace bâti, sa cohabitation avec l'homme et vise à une prise

en compte de la biodiversité dans toutes les activités humaines»<sup>62</sup>.

La fin ne justifie cependant pas tous les moyens. L'article 2, § 3, prévoit, conformément au principe de proportionnalité, que «les mesures prises en vertu de la présente ordonnance tiennent compte des exigences économiques, sociales et culturelles, ainsi que des particularités régionales et locales». Comme l'a déjà indiqué la Cour de justice, cette disposition ne constitue en rien une clause dérogatoire au régime de protection des sites Natura 2000 ou des espèces<sup>63</sup>. Il faut interpréter cette disposition comme une obligation de justifier le caractère nécessaire et proportionné des mesures de conservation prises au regard de leurs incidences socio-économiques et culturelles, ni plus ni moins<sup>64</sup>.

## IV. Des instruments transversaux en appui de la politique de conservation

Afin de pallier le manque d'effectivité des ordonnances précédentes, le législateur a établi une série d'instruments de nature transversale, à l'appui de sa politique de conservation, à savoir un soutien à la sensibilisation du public et à la recherche – que nous n'examinerons pas ici<sup>65</sup> –, un système de planification (IV.1.) et des outils d'acquisition de la maîtrise foncière (IV.2.).

### IV.1. Un système cohérent de planification stratégique, opérationnelle et spatiale

Longtemps négligée, la planification de la politique de conservation de la nature remplit plusieurs fonctions essentielles, à savoir «identifier les éléments du patrimoine naturel ainsi que les pressions qui les menacent, définir les priorités de conservation dans l'espace et dans le temps, élaborer un programme d'action concret, assurer l'intégration des exigences de conservation dans les autres politiques sectorielles et évaluer les résultats obtenus»<sup>66</sup>. La planification peut être stratégique et opérationnelle, quand elle définit les priorités et les moyens à mettre en œuvre, mais aussi spatiale, lorsqu'elle délimite les zones à protè-

56. *Doc. parl. Rég. Brux.-Cap.*, sess. 2010-2011, n° A-225/1, p. 11. Sur le concept de réseau écologique, voir M. BONNIN, *Les corridors écologiques. Vers un troisième temps du droit de la conservation de la nature?*, Paris, L'Harmattan, 2008.

57. *Doc. parl. Rég. Brux.-Cap.*, sess. 2010-2011, n° A-225/1, p. 15.

58. Art. 3, 23°, de l'ordonnance. Il est composé de zones centrales, de zones de développement et de zones de liaison, définies à l'article 3, 24°, 25° et 26°.

59. *Doc. parl. Rég. Brux.-Cap.*, sess. 2010-2011, n° A-225/1, pp. 14-15.

60. Art. 17 à 26bis, décr. fl. du 21 octobre 1997 concernant la conservation de la nature et du milieu naturel (*M.B.*, 1<sup>er</sup> janvier 1998).

61. *Doc. parl. Rég. Brux.-Cap.*, sess. 2010-2011, n° A-225/1, p. 16.

62. *Doc. parl. Rég. Brux.-Cap.*, sess. 2010-2011, n° A-225/2, p. 3.

63. C.J.C.E., 28 février 1991, *Commission c. Allemagne*, C-57/89, *Rec. C.J.C.E.*, p. I-883, § 22; C.J.C.E., 2 août 1993, *Commission c. Espagne*, C-355/90, *Rec. C.J.C.E.*, p. I-04221, § 19.

64. C.J.C.E., 8 juillet 1987, *Commission c. Belgique*, C-247/85, *Rec. C.J.C.E.*, p. 3029, § 8; C.J.C.E., 19 janvier 1994, *Association pour la protection des animaux sauvages et Préfet de Maine-et-Loire*, C-435/92, *Rec. C.J.C.E.*, p. I-00067, § 20. [...]

65. Voir les art. 2, § 1<sup>er</sup>, al. 5, art. 4, al. 2, et art. 5. D'autres dispositions de l'ordonnance contribuent à la sensibilisation des citoyens. On pense en particulier à l'obligation pour le gouvernement de garantir une ouverture minimale des réserves naturelles au public (art. 28, § 2), à l'imposition quasi généralisée d'une enquête publique dans les différentes procédures prévues par le texte et à l'ouverture des recours administratifs contre les dérogations à toute association qui œuvre en faveur de la conservation de la nature sur le territoire de la Région et à toute personne physique justifiant d'un intérêt (art. 89, § 1<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup>).

66. Ch.-H. BORN, F. LAMBOTTE, «La conservation de la nature», *op. cit.*, p. 768.

ger notamment au sein du réseau écologique<sup>67</sup>. Si la surveillance de certains groupes d'espèces et de certains types d'habitats naturels était déjà assurée par l'Institut Bruxellois de la Gestion de l'Environnement (IBGE, ci-après l'Institut) en application de l'article 7 de l'arrêté du 26 octobre 2000<sup>68</sup>, force est de constater qu'aucune surveillance systématique ni aucune planification stratégique spécifique n'étaient organisées par le législateur bruxellois. Face à cette lacune, le législateur établit un système complet et cohérent de planification visant «à orienter et à coordonner la préparation, l'élaboration et l'exécution des décisions dans le domaine de la conservation de la nature et dans les politiques de compétence régionale susceptibles d'affecter celle-ci»<sup>69</sup>. Inspirées par le droit flamand<sup>70</sup>, ces dispositions structurent la planification selon un processus cyclique en plusieurs étapes, à savoir la surveillance et la récolte de données biologiques (IV.1.1.), la rédaction d'un rapport sur l'état de la nature et l'établissement d'inventaires (IV.1.2.), l'élaboration d'un plan régional nature et de plans d'action (IV.1.3.) et l'évaluation périodique des actions entreprises et de leurs résultats<sup>71</sup>.

#### IV.1.1. La surveillance des espèces et des habitats naturels

La surveillance biologique est une première étape indispensable pour récolter les données nécessaires à l'élaboration d'une planification sectorielle de conservation de la nature. Elle s'organise, en vertu de l'article 15, autour d'un «schéma de surveillance quinquennal» adopté par le gouvernement et sur la base duquel l'Institut doit surveiller l'état de conservation des espèces et habitats naturels présents dans la Région. Cet outil devrait permettre de rationaliser les initiatives actuelles de suivi et de déterminer les priorités en termes de surveillance<sup>72</sup>. Gage d'effectivité, le schéma inclut le suivi des mesures compensatoires éventuellement adoptées dans le cadre des régimes dérogatoires. Il intègre aussi un rapport sur l'application des dispositions prises en vertu des directives Habitats et Oiseaux<sup>73</sup>, incluant la récolte des données nécessaires à l'établissement du rapport sur l'état de

conservation des espèces et habitats d'intérêt communautaire, prévu par l'article 17 de la directive Habitats<sup>74</sup>.

Les pouvoirs étendus de l'Institut en matière de collecte de données témoignent de l'importance qu'accorde le législateur à la surveillance. Les fonctionnaires et agents désignés par le gouvernement sont habilités à pénétrer dans des propriétés privées et publiques, entre deux heures avant le lever du soleil et trois heures après le coucher du soleil<sup>75</sup>, afin d'y récolter des données biologiques, moyennant une simple information préalable<sup>76</sup>. S'il s'agit d'un domicile, de locaux professionnels ou de locaux commerciaux, le consentement exprès du propriétaire ou des occupants est requis, conformément à la protection constitutionnelle et internationale dont jouit le domicile, entendu au sens large<sup>77</sup>. A défaut d'un tel accord, l'accès est subordonné à l'autorisation du tribunal de première instance. Ces données doivent uniquement servir à des fins de conservation de la nature<sup>78</sup> et ne peuvent théoriquement pas être utilisées dans le cadre d'une procédure éventuelle pour violation d'une ou de plusieurs dispositions de l'ordonnance. Les agents chargés du suivi biologique ne sont en effet pas les mêmes que ceux qui sont chargés de la recherche et de la constatation des infractions (*infra*).

#### IV.1.2. L'évaluation de l'état de la nature à Bruxelles

##### IV.1.2.1. Le rapport analytique sur l'état de la nature

Compte tenu de l'importance des données scientifiques pour mettre en œuvre toute politique de conservation, une avancée importante de l'ordonnance consiste dans l'obligation, pour l'Institut, d'établir un rapport sur l'état de la nature<sup>79</sup> dont l'objet est «de fournir une vue d'ensemble et synthétique du patrimoine biologique et l'état précis des milieux naturels et des habitats»<sup>80</sup>, sans pour autant devoir présenter l'état de conservation de toutes les espèces et de tous les habitats de la Région, ce qui serait budgétairement

67. *Ibid.*, p. 769.

68. Pour un aperçu des bases de données développées par l'Institut dans le cadre du suivi de l'état de la nature, voir IBGE, *Rapport sur l'état de la nature en Région de Bruxelles-Capitale*, op. cit., p. 14.

69. Art. 6, § 1<sup>er</sup>, de l'ordonnance.

70. Art. 6 à 12, décr. fl. du 21 octobre 1997 concernant la conservation de la nature et le milieu naturel.

71. *Doc. parl. Rég. Brux.-Cap.*, sess. 2010-2011, n° A-225/2, p. 9.

72. H. VAN CALSTER et D. BAUWENS, *Naar een monitoringstrategie voor de evaluatie van de toestand van de natuur in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Rapporten van het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek*, Bruxelles, Inbo, 2010, p. 8.

73. Art. 15, § 1<sup>er</sup>, al. 2, 6<sup>o</sup> et 7<sup>o</sup>.

74. *Doc. parl. Rég. Brux.-Cap.*, sess. 2010-2011, n° A-225/2, p. 27.

75. Afin de permettre notamment le suivi d'espèces nocturnes (*Doc. parl. Rég. Brux.-Cap.*, sess. 2010-2011, n° A-225/1, p. 29).

76. Art. 15, § 3. Le commentaire indique qu'«il s'agit d'une information préalable des propriétaires et non d'une demande d'autorisation. Il pourra être envisagé, à l'occasion de l'adoption de modalités d'exécution de la disposition, de prévoir la possibilité, pour le propriétaire, de solliciter un délai ou de proposer une date de visite qui convient au mieux à l'ensemble des parties, par souci de conserver à la mesure tant son efficacité que sa proportionnalité» (*Doc. parl. Rég. Brux.-Cap.*, sess. 2010-2011, n° A-225/1, p. 29).

77. Les locaux professionnels et commerciaux sont inclus dans la notion de domicile selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (Avis du Conseil d'État, *Doc. parl. Rég. Brux.-Cap.*, sess. 2010-2011, n° A-225/1, p. 224). Un amendement a été voté pour tenir compte de cette remarque (*Rapport, Doc. parl. Rég. Brux.-Cap.*, sess. 2010-2011, n° A-225/2, p. 46).

78. Art. 15, § 3, al. 3, de l'ordonnance.

79. Art. 7 de l'ordonnance.

80. Avis du Conseil d'État, *Doc. parl. Rég. Brux.-Cap.*, sess. 2010-2011, n° A-225/1, p. 214.

impossible<sup>81</sup>. Ce rapport inclut notamment une synthèse des données biologiques recueillies dans le cadre de la surveillance précitée, une évaluation des principales menaces qui pèsent sur la biodiversité indigène, une évaluation de la mise en œuvre du plan régional nature, des plans d'action et de la gestion des réserves naturelles régionales<sup>82</sup> ainsi que des recommandations et éventuelles propositions d'adaptation à apporter au plan régional nature, plans d'action et schéma de surveillance. Dans un souci d'une meilleure intégration de la biodiversité dans les autres politiques, le rapport doit aussi, le cas échéant, proposer des adaptations à apporter à toute autre disposition normative, plan ou programme susceptible de ralentir ou faire obstacle à la réalisation de la politique de conservation de la nature. Ce n'est cependant que si les adaptations proposées sont reprises dans le plan nature ou dans une décision motivée de l'Institut que la procédure de concertation, prévue par l'article 19, § 2, est enclenchée (*infra*). Toutes ces informations serviront de base à l'élaboration du plan nature et des plans d'action, ainsi qu'à leur révision<sup>83</sup>.

Selon l'article 7, le rapport doit être établi tous les quatre ans, en même temps que le rapport sur l'état de l'environnement<sup>84</sup> (dont il constitue le volet 'nature'), évitant de la sorte la multiplication des procédures de rapportage<sup>85</sup>. Selon le commentaire, «*le fait [que la périodicité du rapport] ne soit pas accordée avec la périodicité de principe du plan régional nature n'est pas problématique dans la mesure où elle est plus courte que celle du plan. En tout état de cause, ce type de plan n'est que rarement révisé par le simple écoulement du temps, mais plutôt lorsque les circonstances l'exigent*»<sup>86</sup>. Le premier rapport sur la nature a été adopté en 2012<sup>87</sup> et a servi de base au projet de Plan nature en cours d'élaboration au moment où ont été écrites ces lignes.

#### IV.1.2.2. L'inventaire des sites d'intérêt biologique

Depuis l'ordonnance de 1995, le gouvernement a l'obligation de faire l'inventaire de tous les «sites de haute valeur biologique et dignes de protection»<sup>88</sup>. Selon l'article 20 de l'ordonnance, cet inventaire est dorénavant dressé par l'Institut et doit être intégré dans une «carte d'évaluation biologique» du territoire de la Région, qui inclut «une évaluation biologique de

tous les habitats présents, y compris les habitats d'intérêt biologique moyen ou faible»<sup>89</sup>. Un tel outil est fondamental pour toute politique spatialisée de conservation de la nature et en particulier pour la mise en place d'un réseau écologique. Même s'il ne couvre pas tous les types d'écosystèmes présents à Bruxelles, cet inventaire peut également s'avérer très utile pour gérer les services écosystémiques, dont la cartographie pourrait devenir un enjeu important en aménagement du territoire. Il facilite, pour autant qu'il soit publié ou, mieux, mis en ligne – comme c'est le cas en Région flamande –, le travail des bureaux d'étude et améliore la qualité des évaluations des incidences dans la mesure où les inventaires réalisés à l'occasion d'évaluations des incidences sont souvent très sommaires et réalisés sur de très courtes périodes de temps avec des moyens limités.

De valeur «indicative»<sup>90</sup>, cette carte n'est pas dépourvue d'effet juridique. Tout d'abord, le gouvernement est explicitement habilité à désigner comme réserves naturelles et forestières les sites dignes de protection inventoriés<sup>91</sup>. Il s'agit cependant d'une simple faculté, ces sites ne bénéficiant pas automatiquement d'un statut de protection. Deuxièmement, les sites inventoriés dans la carte comme sites de haute valeur biologique font l'objet d'un droit de préemption (*infra*, IV.2). Troisièmement, du fait de la valeur «indicative» reconnue à la carte, la qualité biologique d'un site ne pourrait être ignorée par une autorité chargée d'adopter un plan ou de délivrer un permis à risque. Il n'est donc pas exclu que la classification d'un terrain par la carte puisse influencer sa valeur sur le marché immobilier. Il s'ensuit que, comme la carte de l'aléa inondations en Région wallonne, la carte d'évaluation biologique devrait être considérée comme un acte susceptible de recours devant le Conseil d'État<sup>92</sup>.

#### IV.1.3. Les documents de planification stratégique, opérationnelle et spatiale

##### IV.1.3.1. Le Plan régional nature

Le plan régional nature, établi par le gouvernement, est un «document d'orientation, de programmation et d'intégration de la politique de conservation de la nature en Région de Bruxelles-Capitale» (art. 8, § 1<sup>er</sup>). Il s'agit autant d'un plan stratégique et de programma-

81. Doc. parl. Rég. Brux.-Cap., sess. 2010-2011, n° A-225/1, p. 21.

82. L'évaluation mentionnée pourrait éventuellement servir de suivi environnemental du plan nature et des plans d'actions, conformément à ce qu'exige l'article 16 de l'ordonnance du 18 mars 2004 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

83. Art. 9, § 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, art. 11, 13, § 1<sup>er</sup>, et 14 de l'ordonnance.

84. Art. 17, ord. du 18 mars 2004 sur l'accès à l'information relative à l'environnement dans la Région de Bruxelles-Capitale.

85. Doc. parl. Rég. Brux.-Cap., sess. 2010-2011, n° A-225/1, p. 20.

86. Doc. parl. Rég. Brux.-Cap., sess. 2010-2011, n° A-225/1, p. 20.

87. IBGE, *Rapport sur l'état de la nature en Région de Bruxelles-Capitale*, op. cit., 158 pp.

88. Ancien art. 17, ord. du 27 avril 1995. Tout comme dans le régime précédent, les «sites de haute valeur biologique et dignes de protection» ne sont pas définis par l'ordonnance et aucun critère pour leur identification n'est spécifié. Il en résulte que cette notion est laissée à l'appréciation des autorités compétentes. Voir J. SAMBON, «La protection des espaces semi-naturels en milieu urbain: l'exemple de la Région de Bruxelles-Capitale», op. cit., p. 407.

89. Doc. parl. Rég. Brux.-Cap., sess. 2010-2011, n° A-225/1, p. 33. La Région de Bruxelles-Capitale dispose déjà d'une carte, mais elle doit être actualisée. Une telle carte manque en Région wallonne, mais existe en ligne en Région flamande (Biologische Warderingskaart – BWK).

90. Doc. parl. Rég. Brux.-Cap., sess. 2010-2011, n° A-225/1, p. 34.

91. Art. 20, § 2.

92. C.E. (8<sup>e</sup> ch.), 30 octobre 2012, Commune d'Aywaille, n° 221.246.

tion qu'un document d'intégration de la politique de conservation de la nature dans les autres politiques publiques<sup>93</sup>. Selon l'article 9, § 2, il doit fixer les objectifs de la politique de la nature en Région de Bruxelles-Capitale ainsi que leur expression cartographique – y compris la délimitation du Réseau écologique bruxellois (*infra*) –, les mesures à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs définis et leur programmation, une estimation du budget global nécessaire et une liste des dispositions normatives, des plans et programmes ainsi que des mesures de protection considérées comme incompatibles avec la réalisation des objectifs définis. Il doit également indiquer les normes de qualité environnementale prévues par les autres législations – par exemple l'ordonnance-cadre sur l'eau – qu'il conviendrait d'adopter ou de modifier de façon à réaliser les objectifs de conservation applicables aux sites Natura 2000 et dans les réserves naturelles et forestières<sup>94</sup>.

Selon la procédure d'élaboration fixée aux articles 9 et 10, le plan doit être établi en tenant compte d'une série d'éléments, en ce compris les objectifs de l'ordonnance, le rapport sur l'état de la nature, les mesures de protection en vigueur et les prescriptions pertinentes des stratégies, plans et programmes susceptibles d'encadrer, d'orienter ou d'interférer avec la politique de la nature, ce qui inclut le PRD et le PRAS<sup>95</sup>. Le projet de plan est soumis à un rapport sur les incidences environnementales et à enquête publique conformément à l'ordonnance du 18 mars 2004 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement<sup>96</sup>. En vertu de cette ordonnance, les avis du Conseil supérieur Bruxellois de la Conservation de la Nature, du Conseil de l'Environnement, de la Commission régionale de Développement et de l'Administration de l'Aménagement du Territoire et du Logement sont par ailleurs requis<sup>97</sup>. Lorsqu'il s'écarte d'un des avis requis ou du PRD, le gouvernement est tenu de motiver sa décision<sup>98</sup>.

Le plan a, en principe, une durée de validité de cinq ans, l'ancien plan restant cependant en vigueur tant qu'il n'a pas été explicitement abrogé, remplacé ou modifié<sup>99</sup>. Le plan nature a pour destinataires «*le gou-*

*vernement, l'administration régionale, les organismes d'intérêt public, les personnes privées chargées d'une mission de service public et, dans les matières d'intérêt régional, les communes*». Il n'est en revanche pas applicable aux particuliers<sup>100</sup>. Le plan a valeur indicative, sauf les dispositions auxquelles le gouvernement décide de donner une force contraignante<sup>101</sup>. Il ne peut être dérogé à ces dernières par ses destinataires qu'à titre exceptionnel, moyennant des motifs impérieux d'intérêt général et à défaut de solution alternative<sup>102</sup>. Il s'ensuit que, dans ses dispositions contraignantes, le plan se cumule avec le PRAS et s'impose au PRD, même postérieur<sup>103</sup>. En revanche, le PRAS s'impose à ses parties indicatives, tandis que le PRD est de même niveau hiérarchique, ce qui pourrait poser des problèmes en cas de contradiction<sup>104</sup>. Il n'est pas exclu que, compte tenu de sa portée, indicative ou contraignante selon le cas, et du soin mis par le législateur pour encadrer son adoption, le Plan régional puisse être considéré comme un acte susceptible de recours, surtout s'il spatialise de façon précise certains objectifs<sup>105</sup>. Le premier Plan régional nature<sup>106</sup> était en cours d'élaboration à l'heure où ont été écrites ces lignes.

#### IV.1.3.2. Les plans d'action

Le Plan régional nature peut être complété par l'adoption de plans d'action, «*documents d'orientation, de programmation et de gestion d'une action spécifique*» ayant pour objectif d'améliorer la conservation des habitats naturels et des espèces, de lutter contre les processus de dégradation de la diversité biologique, y compris les espèces exotiques invasives, ou d'encourager l'utilisation durable d'éléments de la diversité biologique<sup>107</sup>. Ces plans ont la même valeur juridique que le plan régional et sont élaborés selon une procédure assez similaire<sup>108</sup> (*supra*). Bien que les destinataires principaux de ces plans soit les autorités publiques ou les personnes privées chargées d'une mission de service public, les plans peuvent fixer des recommandations et des codes de bonne pratique à l'attention des particuliers. A l'heure où ont été écrites ces lignes, treize plans étaient en cours de préparation. Ils concernent, d'une part, l'amélioration du sta-

93. Art. 8.

94. Art. 24, al. 1<sup>er</sup>.

95. Art. 9, § 1<sup>er</sup>.

96. Art. 10, § 1<sup>er</sup>.

97. Art. 10, § 2, al. 2, 4<sup>o</sup>, ord. du 18 mars 2004 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, modifié par l'article 97 de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> mars 2012.

98. Art. 10, § 2.

99. Art. 8, § 1<sup>er</sup>, al. 3.

100. *Doc. parl. Rég. Brux.-Cap.*, sess. 2010-2011, n° A-225/2, p. 31.

101. Art. 8, § 2, de l'ordonnance. Selon le commentaire «*elles devraient (...) être considérées comme réglementaires en ce qui concerne leur portée pour les autorités et donc, à ce titre, susceptibles de recours au Conseil d'État*» conformément à l'arrêt C.E., 6 mai 1998, *asbl Comité de quartier Longchamp-Messidor et Mالدague*, n° 73.501 sur la valeur juridique du premier PRD (*Doc. parl. Rég. Brux.-Cap.*, sess. 2010-2011, n° A-225/1, pp. 21-22).

102. *Doc. parl. Rég. Brux.-Cap.*, sess. 2010-2011, n° A-225/2, p. 31. Pour une évaluation de cette technique, voir C. THIEBAUT, «*La planification environnementale*», in *Urbanisme et Environnement, Répertoire pratique de droit belge*, sous la dir. Fr. Haumont, B. Jadot, C. Thiebaut, complément, t. X, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 508.

103. La validation du PRD par l'ordonnance du 2 décembre 2004 (*M.B.*, 28 octobre 2005, 2<sup>e</sup> éd.) ne modifie pas pour autant, selon nous, la valeur indicative du PRD et, partant, son incapacité à primer des dispositions contraignantes, fussent-elles à valeur réglementaire plutôt que législative.

104. *A priori*, le plan adopté en dernier lieu pourrait abroger implicitement les prescriptions incompatibles du plan antérieur.

105. Par analogie, sur le schéma de structure communal, voir C.E. (8<sup>e</sup> ch.), 24 janvier 2013, *Delfosse et crts*, n° 222.247.

106. *Projet de Plan régional nature pour la Région de Bruxelles-Capitale*, mars 2014.

107. Art. 12, § 1<sup>er</sup>.

108. Art. 12, § 2. La procédure d'adoption des plans d'action est réglée par les articles 13 et 14.

tut de conservation de trois espèces de papillons, quatre espèces de mammifères, une espèce oiseaux et une espèce d'amphibien et, d'autre part, la lutte contre les espèces invasives (perruches).

### IV.1.3.3. La planification spatiale du Réseau écologique bruxellois

L'une des étapes cruciales du processus de planification consistera dans la délimitation spatiale du réseau écologique bruxellois. Les définitions de ses éléments constitutifs, contenues à l'article 3, 23° à 26°, lui donnent déjà un contenu bien précis auquel le gouvernement doit désormais se référer dans la planification régionale de la conservation de la nature. Outre les 'zones vertes de haute valeur biologique' au sens du PRAS et les zones protégées en vertu de l'ordonnance 'nature', le réseau doit inclure tout site «susceptible de présenter une haute valeur pour le réseau», y compris pour sa connectivité, notamment les terrains en friche, les talus du chemin de fer, les bernes centrales des grands axes, les parcs, certains intérieurs d'îlots, certains sites classés et les zones vertes de fait. C'est en réalité l'entièreté de l'infrastructure écologique de la Région qui est visée par ce concept, et non uniquement les aires juridiquement protégées. Concrètement, la cartographie de ces zones et éléments du réseau (au 1: 25.000<sup>e</sup>, soit à une échelle suffisamment précise pour les localiser) devra figurer dans le Plan régional nature. Celui-ci devra fixer des objectifs quantitatifs et qualitatifs «en ce qui concerne l'établissement d'un réseau écologique bruxellois», ainsi qu'une programmation des actions nécessaires pour réaliser ces objectifs<sup>109</sup>. Théoriquement, des prescriptions contraignantes pour les pouvoirs publics pourraient assortir le zonage (*supra*). La planification stratégique de la mise en place du réseau écologique bruxellois devrait donc constituer l'ossature de la politique bruxelloise de la conservation de la nature. Les décisions susceptibles d'affecter le réseau, tel que planifié dans le Plan régional, devraient donc être motivées.

Une des questions que pose la mise en œuvre du réseau est celle de sa coordination avec le maillage vert

et bleu du PRD<sup>110</sup>. Selon l'article 3, 23°, de l'ordonnance, le maillage vert et bleu du PRD «contribue» à la mise en œuvre du réseau écologique bruxellois. Il n'est cependant pas évident de voir comment les deux réseaux vont s'articuler, l'un étant fondé sur une approche purement écologique, l'autre reposant sur une approche multifonctionnelle, intégrant les fonctions paysagère, sociale (récréative et utilitaire) et écologique des espaces verts et aquatiques<sup>111</sup>. Physiquement, il semble en tout cas que les deux réseaux s'imbriqueront étroitement, les espaces verts et aquatiques étant rares à Bruxelles. L'enjeu sera de déterminer localement l'objectif prépondérant en cas d'incompatibilité entre les différentes fonctions sur une parcelle déterminée<sup>112</sup>. Le projet de Plan nature en cours d'élaboration insiste à cet égard sur le rôle clé du réseau écologique bruxellois dans la réalisation des objectifs multifonctionnels du «maillage vert et bleu»<sup>113</sup>.

### IV.2. L'importance accordée à l'acquisition de la maîtrise foncière

Dans un contexte urbain où l'utilisation de l'espace est sujette à de multiples conflits d'intérêts et où la pression foncière est maximale sur les derniers espaces non bâtis, les instruments d'acquisition, amiable ou forcée, de la maîtrise foncière s'avèrent indispensables à la réalisation des objectifs de conservation de la nature, que ce soit pour la création des réserves naturelles et forestières, la gestion active des sites Natura 2000 ou encore pour la mise en œuvre de mesures compensatoires<sup>114</sup>. L'ordonnance prévoit à cet effet trois types d'instruments.

Le plus contraignant consiste dans la possibilité, pour le gouvernement ou pour la commune qu'il y autorise, de recourir à l'*expropriation pour utilité publique «pour des raisons de conservation de la nature»*<sup>115-116</sup>. Cette possibilité est explicitement prévue pour acquérir les parcelles nécessaires aux mesures de compensation<sup>117</sup>.

Le deuxième, plus souple, consiste dans l'établissement, dans le CoBAT, d'un *droit de préemption* en

109. Art. 9, § 2, 1° et 2°.

110. Le maillage vert et bleu est un concept instauré par le plan régional de développement (art. 17 du CoBAT). Selon la priorité 9.4 du plan actuel, «l'enjeu du maillage vert et bleu consiste notamment à relier les espaces verts entre eux afin de créer des continuités vertes et d'offrir ainsi au citoyen, où qu'il se trouve en ville, des espaces de vie et de déplacement qui allient à la fois convivialité et sécurité. Il s'agit également de garantir la protection de la biodiversité et des qualités écologiques des sites naturels et semi-naturels, en veillant à leur conservation et à leur mise en réseau». Vu qu'il est déjà mis en œuvre depuis le premier plan de développement adopté en 1995, ce concept est bien ancré dans la politique d'aménagement du territoire bruxellois. Pour plus d'info, voir A. Govu. Région Bxl.-Cap. du 20 septembre 2001 arrêtant le projet de plan régional de développement (M.B., 16 octobre 2001). Un nouveau plan est en cours d'adoption (projet adopté le 26 septembre 2012).

111. PRD, priorité 9, pt. 4.2.

112. Les incompatibilités seront résolues en fonction de la valeur juridique des prescriptions concernées (obligatoire ou indicative), de leur rédaction et de la position chronologique respective de chaque plan (*supra*). Il n'est par ailleurs pas exclu que l'objectif de maintien ou de rétablissement dans un état de conservation favorable ne fasse pas pencher la balance en faveur du réseau écologique, si le juge administratif reconnaît à cet objectif la portée que lui reconnaît la Cour de justice.

113. *Projet de Plan régional nature en Région de Bruxelles-Capitale*, mars 2014, p. 20.

114. N. DE SADELEER et D. MISONNE, «Les mécanismes de conservation des habitats naturels et leur rapport au droit foncier en Région wallonne et en Région bruxelloise», *op. cit.*, p. 68.

115. Selon le commentaire, l'expropriation peut ainsi être envisagée «en cas de dégradation d'un site digne de protection et en l'absence de toute mesure prise par le propriétaire», indépendamment de la nécessité d'y créer une réserve naturelle (*Doc. parl. Rég. Brux.-Cap.*, sess. 2010-2011, n° A-225/1, p. 30).

116. Cette possibilité était initialement prévue par l'article 6 de la loi du 12 juillet 1973 pour la création de réserves naturelles et forestières, mais avait été abrogée par l'ordonnance du 27 avril 1995. Vu le coût économique souvent prohibitif des biens immobiliers à Bruxelles, il faudra voir dans la pratique l'effectivité de la disposition. Voir à ce sujet, J. SAMBON, «La protection des espaces semi-naturels en milieu urbain: l'exemple de la Région de Bruxelles-Capitale», *op. cit.*, p. 413.

117. Art. 64, § 4, al. 4, de l'ordonnance.

faveur de la Région ou de l'Institut<sup>118</sup>, en vue de «contribuer à assurer la conservation et l'utilisation durable des éléments constitutifs de la diversité biologique», dans le périmètre des sites sous statut de protection (réserve naturelle, réserve forestière, site identifié ou désigné comme site Natura 2000), mais aussi dans des biens non protégés: sont également visés les biens repris dans un rayon de 60 mètres du périmètre des réserves ou sites ainsi protégés ainsi que dans les biens situés dans un site de haute valeur biologique inventorié comme tel par la carte d'évaluation biologique<sup>119</sup>. Il s'agit là d'un progrès important, même si le coût d'une telle mesure pourrait s'avérer exorbitant<sup>120</sup>. A l'instar du périmètre de préemption prévu par le régime flamand dans le VEN, on pourrait soutenir que cette disposition crée un périmètre de préemption automatique et permanent, sans qu'il soit nécessaire pour le gouvernement de fixer un nouveau périmètre via un arrêté en vertu de l'article 260 du CoBAT<sup>121</sup>. Enfin, rappelons que, selon l'article 270 du CoBAT, le pouvoir préemptant peut aussi recourir, dans certaines conditions, à l'expropriation dans les péri-

mètres de préemption, ce qui fait que la Région ne doit pas attendre la vente d'un bien pour acquérir un terrain dans ces périmètres. Il faut cependant rappeler que la présomption d'utilité publique ainsi instaurée par l'ordonnance n'est pas irréfragable<sup>122</sup> et qu'il appartient au pouvoir expropriant d'évaluer ce critère au cas par cas.

Le troisième, intéressant dans la mesure où il n'exige pas d'y affecter un budget spécifique, consiste dans la possibilité pour la Région d'échanger, «pour des raisons de conservation de la nature», le droit de propriété, la location ou le droit d'usage d'un bien immobilier qu'elle détient en propriété ou dont elle dispose contre le droit de propriété, la location ou le droit d'usage<sup>123</sup> d'un autre bien immobilier avec l'accord du titulaire du droit concerné<sup>124</sup>. Cette possibilité ne saurait porter sur les biens du domaine public, hors commerce et inaliénables comme on sait<sup>125</sup>.

[La suite de l'article sera publiée dans le n° suivant d'Aménagement].

118. Bien que débattu, ce droit n'a pas été étendu aux associations de défense de la nature, à l'opposé de ce qui est prévu en Flandre dans les sites protégés pour les associations qui disposent d'un bail ou d'un bail emphytéotique sur le bien en question (art. 40, al. 1<sup>er</sup>, décr. fl. du 21 octobre 1997 concernant la conservation de la nature et le milieu naturel).

119. Art. 259 du CoBAT, modifié par l'art. 105 de l'ordonnance. Sur ce point, le droit bruxellois va plus loin que le droit flamand, qui limite le droit de préemption aux biens situés dans le VEN. Voir A. NAVEAU, «Le droit de préemption au service de la conservation de la nature en Région flamande et en Région wallonne», *Etudes Foncières*, n° 158, juillet-août 2012, pp. 55-58.

120. Aucun mécanisme de révision du prix n'a été prévu pour permettre au pouvoir préempteur de proposer un prix plus bas que celui mentionné dans la notification de l'offre d'achat, contrairement à ce que prévoit le droit français.

121. L'opposabilité des périmètres aux tiers est *a priori* assurée dans la mesure où tous font l'objet d'une publication. La question de la priorité des droits de préemption en cas de superposition des périmètres n'est cependant pas résolue.

122. Voir D. RENDERS (dir.), *L'expropriation pour cause d'utilité publique*, Bruxelles, Bruylant, 2013, pp. 210, 211 et 220.

123. Le commentaire n'indique pas si le «droit d'usage» vise uniquement le droit réel démembre régi par les articles 625 et suivants du Code civil, très peu utilisé, ou s'il inclut aussi l'emphytéose et le droit de superficie, nettement plus fréquents. A défaut de référence au Code civil, il nous semble qu'une interprétation large devrait prévaloir.

124. Art. 17 de l'ordonnance.

125. Par ex., Cass., 25 septembre 2000, *J.T.*, 2001, p. 379.