
ANALYSE JURIDIQUE DU REGLEMENT (UE) n° 2024/1991 SUR LA RESTAURATION DE LA NATURE (NRL)

Valérie Dupont et Charles-Hubert Born (SERES, UCLouvain)



Source : © Gerd Herren

Août 2025

Table des matières

ANALYSE JURIDIQUE DU REGLEMENT (UE) N° 2024/1991 SUR LA RESTAURATION DE LA NATURE (NRL)..... 1

Table des matières.....	2
1 Introduction	5
2 Analyse transversale du règlement sur la restauration de la nature.....	8
2.1 Définition de la restauration écologique.....	8
2.2 Les objectifs et obligations de restauration	11
2.2.1 Les objectifs de restauration collectifs	11
2.2.2 Les objectifs de restauration nationaux	12
2.2.2.1 Présentation générale des objectifs de restauration nationaux.....	12
2.2.2.2 Objectifs quantitatifs et qualitatifs	13
2.2.2.3 Échéances et « trajectoires » de restauration	15
2.2.2.4 Obligations de moyen et de résultat.....	16
2.2.2.5 Obligations “accessoires” de non-détérioration et d’amélioration continue.....	18
2.2.2.6 Articulation des différents objectifs de restauration	19
2.2.2.7 Portée juridique des objectifs de restauration	20
2.3 Dérogations	21
2.3.1 Assouplissements quantitatifs.....	22
2.3.2 Assouplissements temporels des objectifs.....	23
2.3.3 Mécanismes de flexibilité géographique.....	23
2.3.4 Exclusions	23
2.3.5 Dérogations au sens strict	24
2.3.6 Clauses exonératoires de responsabilité.....	25
2.4 Cadre de mise en œuvre	25
2.4.1 Le Plan national de restauration	25
2.4.1.1 Actes préparatoires, acquisition de connaissance et cartographie	25
2.4.1.2 Elaboration et révision du plan national de restauration	26
2.4.1.3 Brève description du contenu du plan.....	27
2.4.2 Obligations de suivi et de rapportage	28
2.4.2.1 Suivi.....	28
2.4.2.2 Rapportage.....	29
2.5 Marges de manoeuvre des États membres.....	30
2.5.1 Types de flexibilité et marges de manoeuvre	30
2.5.2 Marges d’interprétation	32
2.5.3 Critères à prendre en compte dans l’élaboration et la mise en œuvre du PNR.....	32
2.5.4 Possibilité d’être plus strict	33
2.6 Justiciabilité et recours.....	33
2.7 Interactions avec les autres politiques environnementales.....	35
2.8 Financements	37
2.9 Interaction avec les droits de propriété et autres droits fondamentaux.....	40
3 Annexe 1 : Analyse systématique des objectifs et obligations de restauration.....	44
3.1 Art. 4 : Habitats naturels et habitats d’espèces d’importance Communautaire.....	45
3.1.1 Mesures d’amélioration	45
3.1.2 Mesures de rétablissement	48
3.1.3 Mesures d’amélioration des habitats des espèces.....	51
3.2 Art. 8 : Ecosystèmes urbains	55
3.2.1 Champ d’application géographique	55

3.2.2	Objectifs spécifiques.....	55
3.2.2.1	Espaces verts urbains.....	55
3.2.2.2	Couvert arboré urbain	57
3.2.3	Dérogations communes aux deux objectifs	59
3.2.4	Actes préparatoire et contenu du PNR spécifiques aux écosystèmes urbains.....	59
3.2.5	Suivi	59
3.2.6	Interactions avec les autres objectifs	60
3.3	Art. 9 : Cours d'eau et plaines inondables.....	61
3.3.1	Champ d'application.....	61
3.3.2	Objectif quantitatif collectif.....	61
3.3.3	Objectifs spécifiques nationaux.....	61
3.3.3.1	Suppression des obstacles artificiels.....	61
3.3.3.2	Plaines inondables adjacentes	63
3.3.3.3	Clause de non-détérioration	64
3.3.4	Interactions avec les autres objectifs	64
3.4	Art. 10 : Pollinisateurs	64
3.5	Art. 11 : Ecosystèmes agricoles	66
3.5.1	Champ d'application géographique et matériel.....	66
3.5.2	Objectif général	66
3.5.3	Objectifs spécifiques contraignants.....	67
3.5.3.1	Indicateurs agricoles (art. 11, § 2).....	67
3.5.3.2	Indicateur : Oiseaux communs des milieux agricoles	69
3.5.3.3	Tourbières drainées utilisées à des fins agricoles	70
3.5.4	Actes préparatoires et contenu du plan national de restauration pour l'ensemble des objectifs agricoles	72
3.5.5	Interactions avec les autres objectifs	72
3.6	Art. 12 : Ecosystèmes forestiers.....	74
3.6.1	Champ d'application.....	74
3.6.2	Objectif général	74
3.6.3	Objectifs spécifiques contraignants.....	74
3.6.3.1	Indicateurs forestiers	75
3.6.3.2	Oiseaux communs des milieux forestiers.....	76
3.6.4	Actes préparatoires et contenu du plan national de restauration communs aux deux objectifs	77
3.6.5	Interactions avec les autres objectifs et stratégies	77
3.7	Art. 13 : Plantation d'arbres.....	79
3.7.1	Objectif collectif quantitatif.....	79
3.7.2	Objectifs nationaux quantitatifs	79
3.7.3	Contenu du plan national de restauration	79
3.7.4	Suivi et connaissance.....	79
4	Annexe 2 : Interactions avec les autres législations environnementales européennes	80
4.1	Obligations de tenir compte de certaines stratégies et planifications environnementales	80
4.1.1	Conservation de la biodiversité	80
4.1.2	Eau	82
4.1.3	Pollution atmosphérique.....	85
4.1.4	Protection des sols	86
4.1.5	Changement climatique	87
4.1.6	Agriculture	89
4.1.7	Energies renouvelables.....	90
4.2	Autres législations européennes pertinentes	92

4.2.1	Espèces invasives.....	92
4.2.2	Nitrates.....	92
4.2.3	Responsabilité environnemenale.....	93
4.2.4	Etudes d'impact sur l'environnement.....	93
4.2.5	Produits phytopharmaceutiques.....	94
4.2.6	La surveillance des forêts.....	94

1 Introduction

[Contexte et Enjeux] Le déclin continu de la biodiversité et des services écosystémiques qui lui sont associés au sein de l'Union européenne, en dépit de quelques tendances positives¹, met en évidence l'insuffisance des politiques de prévention et de protection des habitats et de la faune et de la flore pour assurer la préservation de la biodiversité. Les écosystèmes ont atteint un état de dégradation et de destruction qui rend impossible la réalisation des objectifs de conservation fixés aux niveaux international et européen. C'est donc une approche de restauration de la biodiversité à grande échelle qu'il importe de concevoir et mettre en œuvre. Par restauration, on entend, en écologie, « le processus qui assiste l'autoréparation d'un écosystème qui a été dégradé, endommagé ou détruit »². Bien que déjà requise de façon plus ou moins explicite mais sans aucune précision dans les textes internationaux et européens³, cette approche est désormais explicitement prévue et planifiée dans les récentes stratégies établies au niveau international⁴ et européen⁵.

[Objectifs généraux du NRL] Le règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la restauration de la nature (« Nature Restoration Law », ci-après « NRL »), adopté le 24 juin 2024, après un parcours politique chaotique, fournit une réponse ambitieuse à ce défi⁶. Le NRL établit des règles visant à contribuer à rétablir sur le long terme et de manière durable la biodiversité et la résilience des écosystèmes dans l'ensemble des zones terrestres et marines des États membres en restaurant les écosystèmes dégradés (art. 1, § 1, a NRL). Une première ambition claire du NRL est de concrétiser les obligations prévues dans les directives Oiseaux⁷ et Habitats⁸ de « rétablir » les espèces et habitats dans un état de conservation favorable (ou l'équivalent pour les oiseaux), notamment dans le réseau Natura 2000 mais aussi, pour certains habitats naturels menacés, en dehors. Au-delà, une seconde ambition est aussi de redéployer la « nature ordinaire » en dehors des zones protégées, y compris en ville et dans les écosystèmes agricoles, même très artificialisés.

¹ Voy. COMMISSION EUROPEENNE, *État de conservation de la nature dans l'Union européenne*, COM(2020) 635 final.

² SOCIETY FOR ECOLOGICAL RESTORATION (SER), *ABCDaire sur l'écologie de la restauration de la SER internationale*, v° 2, oct. 2004, version FR, en ligne, p. 4.

³ Voy. V. DUPONT, *et al.*, « Aspects juridiques de la restauration écologique : Un avenir du droit de la conservation de la nature? », *Aménagement, Environnement, Urbanisme et Droit Foncier*, 2014, no 4, pp. 84-102.

⁴ Notamment CDB, décision XV/4 de la CdP 15 (2022), Cadre Mondial de la biodiversité de Kunming à Montréal ; CDB, décision X/2 de la CdP 10 (2010), Plan stratégique 2011–2020 et objectifs d'Aichi relatifs à la diversité biologique.

⁵ Notamment COMMISSION EUROPEENNE, *Stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030 : Ramener la nature dans nos vies*, COM(2020) 380 final (ci-après « Stratégie de l'UE pour la biodiversité 2030 ») ; COMMISSION EUROPEENNE, *La biodiversité, notre assurance-vie et notre capital naturel – Stratégie de l'UE à l'horizon 2020*, COM(2011) 244 final (ci-après « Stratégie de l'UE pour la biodiversité 2020 »).

⁶ Règlement (UE) 2024/1991 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2024 relatif à la restauration de la nature et modifiant le règlement (UE) 2022/869, JO L du 29.7.2024.

⁷ Directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages (Version codifiée), JO L 20/7.

⁸ Directive 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, JO L 206/7.

[Objectifs de restauration contraignants] Le NRL représente une avancée majeure dans le cadre juridique de la protection de la nature au niveau européen. En effet, ce règlement établit pour la première fois des objectifs de restauration juridiquement contraignants pour l'Union européenne et les États membres, tel que préconisé par la Stratégie de l'UE pour la biodiversité 2030⁹. Au cœur du règlement, les articles 4 à 13 établissent des objectifs chiffrés et échelonnés dans le temps, y compris au moyen d'indicateurs de biodiversité, pour une série d'habitats naturels et d'écosystèmes. Cette approche devrait considérablement renforcer l'effectivité du NRL, voire sa justiciabilité, en comparaison avec les obligations très floues de restauration contenues dans les directives Oiseaux et Habitats¹⁰. En outre, le règlement prévoit également des clauses de non-détérioration des habitats restaurés, des habitats en bon état, et des habitats nécessaires à l'atteinte des objectifs, y compris en dehors du réseau Natura 2000.

[Ampleur des mesures] On notera que ces clauses de non-détérioration, de même que d'autres obligations très générales fondées sur des indicateurs biologiques comme l'inversion du déclin des pollinisateurs (art. 10) ou des oiseaux en milieu agricole (art. 11, § 3), font du NRL une législation qui ne se limite pas à la restauration mais qui s'étend à la préservation des écosystèmes terrestres et marins « ordinaires » et d'espèces plus communes contre une série de pressions liées aux activités économiques comme l'agriculture, l'urbanisation ou les transports. Ceci implique des mesures à grande échelle et intégrées qui dépassent les projets ponctuels de restauration physique de milieux dégradés ou recolonisés par la forêt tels que ceux financés par les projets LIFE réalisés jusqu'à présent en Région wallonne, pour inclure par exemple des mesures de réduction de l'emploi des pesticides, de lutte contre la pollution diffuse par l'azote, de renaturation des cours d'eau ou de planification urbaine (voy. annexe VII).

[Cadre de mise en œuvre] Au-delà des obligations de restauration juridiquement contraignantes, le NRL établit un cadre de mise en œuvre basé sur une planification nationale itérative et un suivi des mesures de restauration et de l'état de la biodiversité. Au cœur de ce cadre de mise en œuvre, les États membres sont tenus de présenter dans un plan national de restauration (ci-après « PNR ») les modalités selon lesquelles ils comptent atteindre ces objectifs. Réel plan d'action, celui-ci devra notamment inclure un diagnostic de la situation, la quantification des objectifs et indicateurs à l'échelle nationale (ou régionale), des cartes indicatives des zones potentielles à restaurer, une description des mesures prévues et des moyens financiers alloués pour atteindre les objectifs, un calendrier de mise en place des mesures, ainsi que les synergies avec les autres politiques publiques environnementales. Enfin, le NRL prévoit une série d'obligations de suivi et de rapportage, pour vérifier le respect des objectifs de restauration et l'efficacité des mesures.

[Applicabilité directe et marge de manoeuvre] Suivant la tendance actuelle, le NRL est un règlement plutôt qu'une directive, ce qui le rend directement applicable et limite en principe la marge de

⁹ Voy. Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil relative à la restauration de la nature, COM(2022) 304 final, p. 2 et 3.

¹⁰ E. LEES ET O. W. PEDERSEN, « Restoring the regulated : The eu's nature restoration law », *Journal of Environmental Law*, 2025, vol. 37, no 1, pp. 75-96, à la p. 80.

manœuvre des États membres¹¹. Ce choix d'instrument résulte d'une volonté de la Commission européenne de réduire les difficultés de mise en œuvre observées dans le cadre des directives Habitats et Oiseaux et d'accélérer la mise en place des mesures de restauration¹². Bien qu'il s'agisse d'un règlement, celui-ci confère néanmoins aux États membres une marge d'appréciation substantielle en ce qui concerne la quantification des objectifs de restauration et les moyens de les atteindre¹³.

[Complexité rédactionnelle] Le texte du NRL, suite à une série de modifications apportées pendant le processus législatif, souffre malheureusement d'une rédaction peu accessible ou technique, fourmille d'exceptions et de dérogations, de renvois aux définitions ou aux annexes, ainsi qu'à d'autres textes de droit européen. Cette complexité rédactionnelle risque de compromettre l'accessibilité du texte pour les acteurs concernés et la mise en œuvre de celui-ci par l'administration. Dans la mesure où sa justiciabilité paraît plus élevée, paradoxalement, que d'autres textes ne recourant pas à des objectifs quantifiés et programmés dans le temps, les États membres devront être attentifs à bien évaluer la portée des obligations qui figurent dans le NRL.

[Complexité de mise en oeuvre] Enfin, les plus grands défis concernent évidemment la mise en œuvre concrète des obligations fixées. Les écosystèmes dont il est question ne se limitent pas, on l'a dit, au réseau Natura 2000 et sont susceptibles de concerner des biens immobiliers affectés à des usages incompatibles avec les objectifs visés, ce qui pourrait soulever des obstacles en termes d'acceptabilité sociétale. Les objectifs fixés, quantifiés et mesurés par des indicateurs sensibles (comme les papillons de jour), exigent une approche intégrée nécessitant une coordination de la plupart des politiques qui interfèrent avec le territoire et donc une coopération étroite des administrations compétentes. Le recours à des indicateurs biologiques suppose en outre la mise en place d'un important dispositif de récolte de données biologiques et de suivi, qui n'existe que partiellement pour l'instant. La question du financement est également cruciale, vu l'ampleur des mesures à prendre, même si l'Union européenne intervient à cet égard via différents fonds. C'est, au fond, à une nouvelle relation avec la nature qu'appelle la NRL : elle doit devenir partie intégrante de la gestion des territoires et non plus reléguée dans les aires protégées.

[Plan du rapport] Le présent rapport se divise en deux parties, l'une sur l'analyse transversale du NRL (section 2), l'autre sur sa mise en œuvre en droit wallon (section 3). Cette dernière section fera l'objet d'un rapport distinct.

¹¹ Ibid. Voy. également E. ALBLAS ET J. VAN ZEBEN, « 'Farming out' biodiversity : Implementing eu nature law through agri-environmental schemes », *Earth System Governance*, 2023, vol. 17, no 100180, pp. 1-10.

¹² Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil relative à la restauration de la nature, COM(2022) 304 final, p. 9 ; COMMISSION EUROPEENNE, *Impact assessment accompanying the proposal for a regulation of the european parliament and of the council on nature restoration*, COM(2022) 304 final, p. 54 (ci-après « Analyse d'impact du NRL »).

¹³ Une telle tendance s'observe également dans le domaine climatique. Alors que les textes instaurant une gouvernance dans ce domaine prennent la forme de règlements (Règlements 2018/842 et 2021/1119), ceux-ci laissent également une marge d'appréciation importante aux Etats membres. Voy. S. SCHLACKE ET M. KNOTD, « The governance system of the european energy union and climate action », *Journal for European Environmental & Planning Law*, 2019, vol. 16, no 4, pp. 323-339, à la p. 327.

2 Analyse transversale du règlement sur la restauration de la nature

[Plan] L'analyse du NRL se veut transversale. Elle aborde les principales questions juridiques que pose le règlement pour l'ensemble des différents objectifs de restauration se rapportant à la définition de la restauration écologique (2.1), aux objectifs et obligations de restauration (2.2), aux dérogations (2.3), au cadre de mise en œuvre, dont les plans nationaux de restauration, le suivi et le rapportage (2.4), aux différentes marges de manœuvre des États membres (2.5), à la justiciabilité des objectifs et du plan national de restauration (2.6), aux synergies à envisager avec les autres législations européennes (2.7), aux financements (2.8), et à l'interaction avec les droits fondamentaux (2.9). Une première annexe comprend une analyse détaillée pour chaque objectif de restauration, dans des fiches « thématiques », sur la base de l'analyse transversale. Une deuxième annexe inclut une analyse détaillée des possibilités de synergies avec les autres politiques européennes et des obligations y afférentes. Ce rapport est complété par des notes spécifiques sur la non-détérioration, l'applicabilité directe, et les questions institutionnelles.

[Méthodologie] L'analyse du NRL repose sur une analyse systématique des différentes obligations de restauration, à partir de la grille d'analyse structurant le rapport. Elle s'appuie sur les documents de la Commission européenne qui ont conduit à l'adoption du texte, dont la proposition de la Commission et son étude d'impact¹⁴, ainsi que sur la littérature juridique et scientifique qui a déjà été publiée sur le NRL. Ce corpus de texte est complété par une analyse comparative de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après « CJUE ») dans d'autres domaines du droit européen de l'environnement, lorsque pertinent. Dans la mesure où la Wallonie n'a pas d'écosystèmes marins sur son territoire, nous avons exclu de notre analyse tout ce qui se rapporte à ces derniers¹⁵. Cela étant, la Wallonie pourrait avoir des obligations de collaboration à l'égard des écosystèmes marins (par exemple, pour réduire la pollution aux plastiques et la pollution des eaux en amont).

2.1 Définition de la restauration écologique

[Définition] Selon l'article 3, § 3 du NRL, la restauration est définie comme « le procédé consistant à contribuer, activement ou passivement, au rétablissement d'un écosystème afin d'améliorer sa structure et ses fonctions, dans le but de conserver ou de renforcer la biodiversité et la résilience des écosystèmes, en améliorant jusqu'à atteindre un bon état une zone d'un type d'habitat, en rétablissant la surface de référence favorable et en améliorant l'habitat d'une espèce jusqu'à atteindre une qualité suffisante et une quantité suffisante conformément à l'article 4, paragraphes 1, 2 et 3, et à l'article 5, paragraphes 1, 2 et 3, et en atteignant les objectifs et en satisfaisant aux obligations prévus aux articles 8 à 12, y compris en atteignant des niveaux satisfaisants pour les indicateurs visés aux articles 8 à 12 ».

[Double facette] La notion de restauration est définie à la fois comme un procédé et comme un résultat à atteindre. Comme nous le verrons dans la sous-section suivante, les obligations de restauration inscrites dans le NRL contiennent à la fois des obligations de mettre en place de mesures de restauration sur une certaine surface, ainsi que des obligations d'atteindre des objectifs qualitatifs, mesurés au moyen d'indicateurs de qualité quantifiés (ou à quantifier). Par ailleurs, en liant le procédé

¹⁴ Voy., *supra*, note 12.

¹⁵ Voy., à cet égard, Analyse d'impact du NRL, p. 82.

au résultat à atteindre, le règlement implique une adéquation entre les mesures entreprises et l'objectif visé, même en présence d'obligations de moyen (voy., *infra*, section 2.2.2.4).

[Procédé : général] En ce qui concerne le procédé, les États membres ont en général une latitude importante dans le choix des mesures de restauration à mettre en place (voy., *infra*, section 2.5.2.5). Le règlement inclut à son annexe VII une liste de mesures de restauration, mais celle-ci est indicative et non-exhaustive¹⁶. La restauration inclut à la fois les mesures visant à améliorer les écosystèmes existants que celles visant à rétablir ou recréer un écosystème là où il existait dans le passé. Un flou existe cependant quant à l'étendue de la notion de rétablissement. Il n'est pas évident de savoir si ce rétablissement inclut également les mesures de création de nouveaux habitats naturels, là où ils n'existaient pas auparavant¹⁷. Pour certains écosystèmes et habitats naturels, le règlement décline des objectifs par type de mesures, notamment par les habitats naturels de l'annexe I (objectifs distincts pour l'amélioration et le rétablissement) et pour les tourbières (remise en eau totale et partielle).

[Procédé : restauration passive] Par ailleurs, la définition de la restauration englobe aussi bien les mesures actives que les mesures passives. Ainsi, la mise sous protection d'une zone ou l'élimination d'une source de nuisance peut être considérée comme une mesure de restauration, à condition qu'elle contribue à l'atteinte des objectifs qualitatifs¹⁸. Par exemple, l'annexe VII inclut des mesures consistant à « arrêter ou réduire l'utilisation de pesticides chimiques ainsi que d'engrais chimiques et d'effluents d'élevage » ou à « permettre aux écosystèmes de développer leur propre dynamique naturelle, par exemple en abandonnant l'exploitation et en promouvant la naturalité et la pleine nature »¹⁹. Il pourrait cependant être difficile de démontrer l'additionnalité de ces mesures. Afin d'éviter toute forme de contestations, les États membres qui décideraient de mettre en place de telles mesures passives ont tout intérêt à justifier dans leur plan national de restauration en quoi d'éventuelles mesures de protection et de réduction de la pollution peuvent être considérées comme des mesures « de restauration » adéquates pour atteindre les objectifs qualitatifs de restauration.

[Procédé : mesures « par zone »] Selon l'article 1, § 2, le NRL établit « un cadre dans lequel les États membres mettent en place des mesures de restauration efficaces par zone » (« area-based restoration »). Le préambule renvoie également plusieurs fois à cette expression, mais celle-ci n'est ni définie ni reprise dans les articles concernant les objectifs concrets de restauration. Dans la mesure où l'article 1, § 2, doit guider l'interprétation des obligations concrètes, les mesures de restauration devraient *a priori* être localisées « par zone ». Une note technique de la Commission européenne accompagnant le projet de format standard de PNR définit cette expression ainsi : « Effective and area-based restoration measures are measures that can be localised and that can actually contribute to the

¹⁶ Pour une critique du caractère indicatif de la liste, voy. E. CAVALLIN, « Nature restoration and agriculture and forestry : At the opposite side of the fighting ring or compatible after all ? An analysis of the proposal and the final agreement on the nature restoration law », *European Energy and Environmental Law Review*, 2024, vol. 33, no 2, pp. 48-69, à la p. 60. Voy. également LEES ET PEDERSEN, *op. cit.*, p. 95.

¹⁷ À la lecture de l'Analyse d'impact du NRL, il semblerait que oui : « Restoration not only includes measures to improve the condition of the ecosystems but also their re-establishment, in particular but not exclusively in the areas where they were lost » (p. 44).

¹⁸ Préambule, cons. 10, NRL.

¹⁹ Annexe VII, §§ 19 et 23, NRL.

recovery of an ecosystem in a science-based measurable way. The measures can be accounted only on those areas where there is expected a measurable impact on the ecosystem »²⁰. Certaines mesures de restauration visent à réduire la pollution diffuse, notamment due aux produits pharmaceutiques et aux produits chimiques dangereux (annexe VII, § 32), et ne sont donc *a priori* pas mises en place sur une zone spécifique. Même si de telles mesures ne s'appliquent pas par zone *strictu sensu*, les États membres peuvent vraisemblablement les comptabiliser lorsque les effets peuvent être localisés par zone.

[Résultats à atteindre] Les résultats à atteindre correspondent aux objectifs et indicateurs de qualité spécifiés aux articles 4 à 12 du NRL, définis à l'échelle locale ou nationale/régionale : les mesures de restauration doivent permettre d'atteindre le bon état des zones de types d'habitats naturels listés à l'annexe I, de rétablir la surface de référence favorable de ces mêmes habitats, d'atteindre une qualité suffisante et une quantité suffisante des habitats des espèces protégées en vertu des directives Habitats et Oiseaux, et d'atteindre à l'échelle nationale les niveaux définis ou satisfaisants pour les indicateurs visés aux articles 8 à 12²¹. Bien que ces résultats soient définis en termes qualitatifs, ceux-ci devront faire l'objet d'une quantification par les États membres, à l'instar des valeurs de référence favorables qui permettent de quantifier la notion d'état de conservation favorable des types d'habitats naturels dans la directive Habitats²².

[Seuil de référence] Cette quantification dépendra notamment du choix du seuil de référence (baseline) à partir duquel définir ce qu'est un bon état, une surface de référence favorable, un niveau suffisant, etc. En règle générale, le règlement n'exige pas que la restauration des écosystèmes permette de rétablir une certaine condition historique ou pristine, mais vise à assurer le maintien et la viabilité à long terme des habitats naturels, écosystèmes et espèces concernés²³. Cette démarche prend en compte la répartition/condition historique, mais également les changements actuels et prévus des conditions environnementales²⁴. Cette approche laisse une certaine marge d'appréciation scientifique aux États membres pour fixer les seuils de référence et quantifier les objectifs à atteindre.

²⁰ COMMISSION EUROPÉENNE, *Technical background note on the uniform format for the national restoration plans*, 2024, p. 4.

²¹ Ces termes sont définis à l'article 3, §§ 4 à 10 du NRL et sont intrinsèquement liés à la définition de l'état de conservation favorable de la directive Habitats.

²² Sur les valeurs de référence favorables, DOUGLAS EVANS ET MARITA ARVELA, *Assessment and Reporting under Article 17 of the Habitats Directive : Explanatory Notes & Guidelines for the period 2007-2012. Final Version*, European Topic Centre on Biological Diversity, 2011 (en ligne : <https://circabc.europa.eu/sd/a/2c12cea2-f827-4bdb-bb56-3731c9fd8b40/Art17%20-%20Guidelines-final.pdf>) ; EXPERT GROUP ON REPORTING UNDER THE NATURE DIRECTIVES, *Favourable Reference Values*, European Environmental Agency, 2017 (en ligne : https://circabc.europa.eu/sd/a/d3721f6a-a790-4789-92d0-a3d3897e7264/3.ii_Draft_Section%20on%20FRVs%20for%20Art17%20guidelines.pdf).

²³ Voy. notamment les définitions du bon état (art. 3, § 4) ; de la surface de référence favorable (art. 3, § 8) ; de la qualité et quantité suffisante de l'habitat d'une espèce (art. 3, §§ 9 et 10).

²⁴ Préambule, cons. 65, NRL. Voy. Analyse d'impact du NRL, p. 44. Voy. également la base de quantification de la surface de référence favorable (art. 14, § 2, a, iii). L'absence de référence historique a été fortement critiquée en ce qui concerne la surface de référence favorable, comme ouvrant la porte à des objectifs moins ambitieux et des incohérences entre États membres. LEES ET PEDERSEN, *op. cit.*, p. 90 ; A. CLIQUET, *et al.*, « The negotiation process of the eu nature restoration law proposal : Bringing nature back in europe against the backdrop of political turmoil? », *Restoration Ecology*, 2024, vol. 32, no 5, pp. e14158.

En tout état de cause, les États membres doivent procéder à ces quantifications sur la base des meilleures données scientifiques disponibles et justifier leur approche. Par ailleurs, le règlement habilite la Commission européenne à définir un cadre d'orientation, ce qui viendra, le cas échéant, restreindre la marge de manœuvre des États membres (art. 20, §§ 10 et 11 NRL).

2.2 Les objectifs et obligations de restauration

Le règlement comprend à la fois des objectifs de restauration collectifs (2.2.1) et nationaux (2.2.2).

2.2.1 Les objectifs de restauration collectifs

[Trois objectifs collectifs] En sus des objectifs généraux (art. 1, § 1), le NRL énonce plusieurs objectifs quantitatifs « collectifs ». En premier lieu, le NRL établit « un cadre dans lequel les États membres mettent en place des mesures de restauration efficaces par zone, dans le but de couvrir conjointement, en tant qu'objectif de l'Union, dans l'ensemble des zones et écosystèmes relevant du champ d'application du règlement, d'ici à 2030, au moins 20 % des zones terrestres et au moins 20 % des zones marines et, d'ici à 2050, l'ensemble des écosystèmes ayant besoin d'être restaurés » (art. 1, § 2). En deuxième lieu, le NRL reprend de la Stratégie de l'UE pour la biodiversité 2030 deux objectifs collectifs à l'horizon 2030, soit l'objectif consistant à restaurer au moins 25 000 km de cours d'eau à courant libre sur le territoire de l'Union par rapport à 2020 d'ici à 2030 (art. 9, § 1) ainsi que l'objectif consistant à planter au moins trois milliards d'arbres supplémentaires d'ici à 2030 au niveau de l'Union (art. 13, § 1).

[Nature juridique des objectifs collectifs] En énonçant des objectifs collectifs quantifiés et définis dans le temps, le NRL suit l'approche adoptée dans le cadre de la lutte contre les changements climatiques et le développement des énergies renouvelables²⁵. Bien que ces objectifs soient quantifiés, échelonnés dans le temps, et *a priori* « contraignants », leur réelle portée juridique est difficile à définir²⁶. A la lecture de l'analyse d'impact du NRL, il semble que l'intention n'est pas de rendre ces objectifs collectifs justiciables (enforceable)²⁷. Selon nous, ils possèdent une force juridique similaire à celle des objectifs généraux des directives et règlements, même s'ils sont quantifiés²⁸. Même ainsi, ils jouent un

²⁵ Analyse d'impact du NRL, p. 61. Voy. notamment la Directive (UE) 2018/2001 du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, JO L 328/82, art. 3, § 1. Voy également les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre progressif en vue d'atteindre la neutralité climatique dans le Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique, JO L 243/1, art. 2 et 4.

²⁶ L. KRÄMER, « Protection de l'environnement » *Annuaire de droit de l'union européenne*, Éditions Panthéon-Assas, 2021, pp. 593-618, à la p. 594, selon lequel « il ne faut pas surestimer cette nouvelle approche : l'objectif « contraignant » n'a qu'une ampleur limitée, étant donné qu'il s'agit d'un objectif de l'Union et non pas des États membres individuels ».

²⁷ Analyse d'impact du NRL, pp. 61 et 99. De surcroît, l'analyse d'impact va jusqu'à reconnaître que l'objectif de restaurer 100 % des écosystèmes dégradés d'ici à 2050 est peu susceptible d'être réalisable (p. 103).

²⁸ Voir, par analogie, en droit international du climat, J. EBBESSON, « Compliance with planetary boundaries in international law », in D. FRENCH AND L. KOTZÉ (dir.), *Research handbook on law, governance and planetary boundaries*, Edward Elgar Publishing, 2021, pp. 45-64 ; B. MAYER, *International law obligations on climate change mitigation*, Oxford University Press, 2022, p. 12.

rôle important dans l'interprétation des obligations concrètes du règlement et dans son évaluation²⁹. Par ailleurs, les États membres doivent « auto-déterminer » leur contribution à l'objectif collectif de restauration des cours d'eau et de plantation d'arbres, sachant que la contribution des États membres aux objectifs de l'Union est un critère d'évaluation de leur plan national de restauration par la Commission européenne (art. 17, § 2, c)³⁰.

2.2.2 Les objectifs de restauration nationaux

[Plan] L'une des principales forces du NRL est qu'il fixe des objectifs chiffrés et échelonnés dans le temps, et qu'il recourt à une batterie d'indicateurs quantifiés pour ce faire. Cela étant, les obligations de restauration varient fortement d'un écosystème à l'autre, en fonction de l'état des connaissances (présentation générale en 2.2.2.1). Pour définir avec précision la nature juridique des obligations de restauration qui découlent du règlement, une distinction s'impose entre les objectifs surfaciques et les objectifs qualitatifs (2.2.2.2), entre les objectifs échelonnés dans le temps de ceux qui ne le sont pas (2.2.2.3), ainsi qu'entre les obligations de moyen et celles de résultat (2.2.2.4). Au-delà des objectifs de restauration, le règlement impose également des obligations « accessoires » de non-détérioration (2.2.2.5). Ces différents objectifs sont complémentaires les uns aux autres, de telle sorte qu'une mesure de restauration peut contribuer à plusieurs d'entre eux (2.2.2.6). Enfin, ceux-ci sont d'applicabilité immédiate, même s'ils doivent faire l'objet d'une quantification dans le plan national de restauration (2.2.2.7).

2.2.2.1 *Présentation générale des objectifs de restauration nationaux*

De manière générale, le NRL procède selon deux approches :

[Habitats naturels et espèces d'intérêt communautaire] La première s'applique aux habitats naturels listés à l'annexe I du règlement et aux habitats des espèces d'intérêt communautaire. Le régime mis en place pour ces habitats vise à concrétiser et renforcer les obligations de restauration qui découlent de directives Habitats et Oiseaux, en vue de contribuer à l'état de conservation favorable des habitats naturels et espèces d'intérêt communautaire. Ces objectifs s'appuient sur les mécanismes de surveillance et de rapportage développés dans le cadre de la mise en œuvre de ces deux directives³¹. Pour les habitats naturels, le NRL fixe des objectifs de restauration précisément quantifiés et échelonnés dans le temps, dans et hors du réseau Natura 2000. Ces objectifs impliquent la mise en place de mesures de restauration sur une certaine surface (objectifs surfaciques), accompagné d'objectifs qualitatifs à long terme. Pour les espèces d'intérêt communautaire, le NRL fixe également des objectifs de restauration de la quantité et de la qualité de leurs habitats, mais beaucoup plus vagues que pour les habitats naturels (art. 4).

²⁹ MAYER, *op. cit.*, p. 52.

³⁰ Sur la difficulté d'évaluer l'adéquation de cette auto-détermination, voir, par analogie, en droit énergétique, SCHLACKE ET KNODT, *op. cit.*, p. 329.

³¹ Analyse d'impact du NRL, p. 80.

[Autres écosystèmes et espèces] Dans une deuxième approche, le NRL prévoit des objectifs de restauration pour certains écosystèmes en sens large³² et certains groupes d'espèces, dont les écosystèmes urbains (art. 8), les cours d'eau (art. 9), les écosystèmes agricoles (art. 11), les écosystèmes forestiers (art. 12), de même que les pollinisateurs (art. 10). Ces obligations de restauration ne sont pas liées aux annexes du règlement. Compte tenu du fait que les connaissances scientifiques concernant ces écosystèmes et groupes d'espèces sont moins développées que celles relatives aux habitats naturels et espèces d'intérêt communautaire, les objectifs de restauration sont moins spécifiques³³. De manière générale, le règlement exige une tendance à la hausse d'un ensemble d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs, avec pour objectif final d'atteindre un niveau satisfaisant, mais ne fixe pas d'objectifs surfaciques précis. Il n'est pas exclu que des objectifs plus précis soient adoptés dans un deuxième temps, une fois que des méthodes communes d'évaluation des écosystèmes auront été développées pour ces écosystèmes³⁴.

2.2.2.2 Objectifs quantitatifs et qualitatifs

[Objectifs quantitatifs et qualitatifs : En note préliminaire, il peut être opportun de distinguer les objectifs qualitatifs des objectifs quantitatifs. Un objectif qualitatif est lié à la recherche du « bon état » d'un habitat naturel/d'un écosystème ou de la « qualité suffisante » d'un habitat d'espèce, au sens défini dans le NRL³⁵. Un objectif quantitatif est généralement un objectif chiffré ou chiffrable, soit sur une base purement surfacique (Conserver X ha de milieux humides), soit sur la base d'un indicateur de quantité à atteindre (Indice d'abondance des oiseaux des champs), soit sur une base mixte (Conserver X ha de milieux humides ayant des fonctions écologiques de filtration des nutriments et des contaminants). Par ailleurs, des objectifs qualitatifs peuvent être transformés en objectifs quantitatifs. Par exemple, la directive Habitats n'établit pas de seuil minimal chiffré pour considérer une espèce ou un type d'habitat naturel dans un état de conservation favorable. Ainsi, « le caractère favorable correspond à un standard indéterminé, déterminable au cas par cas selon les circonstances de l'espèce »³⁶. Cela étant, pour rendre opérationnels ces grands paramètres, le comité Habitats a invité les États membres à définir des valeurs minimales de référence dans les rapports qu'ils doivent rendre en l'application de l'article 17 de la directive, appelées « valeurs de référence favorables » (VRF), pour chaque paramètre énuméré dans la définition (aire de répartition totale, taille de la population, superficie et état, perspectives d'avenir de l'espèce) pour chaque espèce et chaque

³² Un écosystème est « un ensemble complexe et dynamique formé de communautés de plantes, d'animaux, de champignons et de micro-organismes et de leur environnement non vivant qui, par leurs interactions, forment une unité fonctionnelle, et qui comprend des types d'habitats, des habitats d'espèces et des populations d'espèces » (art. 3, § 1, NRL). La notion d'écosystème est donc plus large que celle d'habitats naturels.

³³ Préambule, cons. 55 et 62, NRL. Voy. aussi Analyse d'impact du NRL, p. 367.

³⁴ Voy. art. 26, § 2, NRL. Voy. aussi Analyse d'impact du NRL, p. 55.

³⁵ Voy. la définition du « bon état » d'une zone d'un type d'habitat (art. 3, § 4, NRL) et la définition de « qualité suffisante » d'un habitat d'espèce (art. 3, § 9, NRL).

³⁶ A. MEYNIER, *Réflexions sur les concepts en droit de l'environnement*, Paris, LGDJ, 2020, p. 530.

habitat naturel figurant dans les annexes de la directive Habitats³⁷. Ce concept a été repris dans la NRL s'agissant des surfaces, sous l'appellation de « surfaces de référence favorables » (SRF)³⁸.

[Objectifs surfaciques] Dans un premier temps, le règlement prévoit des obligations de mise en place de mesures de restauration sur un certain pourcentage des zones à restaurer endéans un certain temps, à quantifier dans le PNR. Il s'agit d'objectifs « surfaciques ». Ces objectifs ont l'avantage d'être faciles à suivre et à contrôler³⁹. Le NRL prévoit des objectifs surfaciques dans les cas suivants :

- Obligations de restauration des habitats naturels de l'annexe I (art. 4, §§ 1 et 4).
- Obligations de restauration et remise en eau des tourbières (art. 11, § 4).
- Quantité suffisante d'habitats pour les espèces d'intérêt communautaire (art. 4, § 7). Le NRL ne définit pas de trajectoire de restauration pour ces habitats. A la place, il requiert une « tendance croissante », jusqu'à atteindre une quantité satisfaisante.
- Obligations de restauration des écosystèmes urbains (art. 8). Le NRL ne définit pas de trajectoire de restauration pour ces écosystèmes urbains. A la place, il exige une stabilisation (pas de perte nette), puis une tendance à l'augmentation, à évaluer tous les 6 ans, jusqu'à l'atteinte d'un niveau satisfaisant.

[Objectifs surfaciques, accompagnés d'objectifs qualitatifs] La majorité des objectifs surfaciques sont accompagnés d'objectifs qualitatifs, soit l'atteinte du bon état de chaque zone restaurée (art. 4, §§ 1 et 4) ou la qualité suffisante (art. 4, § 7). Tel qu'expliqué ci-dessus, le fait de combiner un objectif surfacique à un objectif qualitatif permet d'assurer que les mesures mises en place soient adéquates pour atteindre le bon état. Au niveau juridique, les États membres doivent donc démontrer qu'ils ont mis en place les mesures de restauration sur les surfaces requises au terme du délai et que celles-ci sont adéquates pour atteindre la qualité requise. Par contre, les objectifs surfaciques des écosystèmes urbains ne sont pas accompagnés d'objectifs qualitatifs pour les surfaces restaurées. C'est donc une approche purement surfacique. L'objectif qualitatif se rapportant aux tourbières exploitées en milieu agricole n'est pas non plus défini.

[Objectifs et indicateurs de qualité (quantifiés ou quantifiables)] Les autres objectifs de restauration ne sont pas définis en termes surfaciques, mais sur la base d'indicateurs de qualité. Pour ces objectifs, les États membres doivent mettre en place les mesures de restauration nécessaires afin d'obtenir une tendance à la hausse pour chacun desdits indicateurs, jusqu'à l'atteinte de niveaux satisfaisants. C'est notamment le cas des écosystèmes agricoles et forestiers et des populations de pollinisateurs. A l'exception de l'indice des oiseaux communs des milieux agricoles, ces indicateurs nécessitent encore une standardisation. De ce fait, le règlement impose aux États membres de définir les niveaux satisfaisants à atteindre pour ces indicateurs d'ici à 2030 (art. 14, § 4). Même si le règlement n'inclut pas d'objectif surfacique pour ces écosystèmes, les États membres doivent tout de même quantifier dans leur plan national de restauration les surfaces à restaurer pour atteindre lesdits objectifs (art. 15, § 3).

³⁷ Voir, *supra*, note 22.

³⁸ Voy. la définition du concept à l'art. 3, § 8 NRL.

³⁹ D. HERING, *et al.*, « Securing success for the nature restoration law », *Science*, 2023, vol. 382, no 6676, pp. 1248-1250.

2.2.2.3 Échéances et « trajectoires » de restauration

[Faiblesses des régimes existants] Une des principales faiblesses de la directive Habitats était le manque de délai pour l'atteinte de l'état de conservation favorable. Inversement, la directive-cadre sur l'eau instaure des délais précis pour l'atteinte du bon état des eaux, mais sans prévoir d'échéances intermédiaires⁴⁰. Le NRL dépasse en partie ces limites en prévoyant des trajectoires de restauration échelonnées dans le temps, à l'instar des trajectoires de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Pour autant, tel que brièvement expliqué dans la section précédente, ces trajectoires sont plus ou moins définies, en fonction du type d'obligation et d'écosystème. Trois approches peuvent être observées :

1) **Trajectoire déterminée dans le règlement**, avec objectifs définis par tranche de six-dix ans (objectifs surfaciques d'amélioration et de rétablissement des habitats naturels de l'annexe I, objectifs surfaciques pour les tourbières, et indice des oiseaux communs des milieux agricoles). Au sein de chacune des périodes de conformité (2024-2030, 2030-2040, 2040-2050), les États membres disposent d'une marge de manœuvre au niveau temporel dans la mise en place des mesures de restauration. Ils doivent définir un calendrier de mise en œuvre des mesures dans leur PNR.

2) **Principe général de progression, à évaluer tous les six ans** (écosystèmes urbains, indicateurs agricoles, indicateurs forestiers, pollinisateurs). Dans ces cas-ci, le règlement n'établit pas de trajectoire de restauration, mais exige une tendance à la hausse, à démontrer tous les 6 ans, jusqu'à l'obtention des niveaux satisfaisants (en termes surfaciques et/ou qualitatifs). Un questionnement se pose sur la nécessité de prédéfinir dans le PNR des objectifs intermédiaires ou pas. Selon l'article 15, § 1 du NRL, « [l]e plan national de restauration couvre la période allant jusqu'en 2050 et comprend des échéances intermédiaires correspondant aux objectifs et obligations énoncés aux articles 4 à 13 ». La Commission européenne ne semble cependant pas exiger des États membres qu'ils prédéfinissent dans le NRL les niveaux intermédiaires à atteindre tous les 6 ans. En effet, le format standard de PNR, adopté en mai 2025⁴¹, ne prévoit pas d'espaces pour définir des objectifs intermédiaires tous les 6 ans, mais laisse la possibilité aux États membres de spécifier de manière optionnelle des objectifs tous les 10 ans, ce qui ne concorde pas avec le cycle instauré par le règlement. Si tel est le cas, il appartiendra à la Commission européenne d'évaluer *ex post* une tendance à la hausse en comparant le statut des indicateurs d'une période de rapportage à l'autre⁴².

⁴⁰ Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, JO L 327/1, art. 4.

⁴¹ Règlement d'exécution (UE) 2025/912 de la Commission du 19 mai 2025 portant modalités d'application du règlement (UE) 2024/1991 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne un format standard de plan national de restauration, OJ L 20.5.2025, annexe (ci-après le « format standard de PNR »).

⁴² Voir, à cet égard, les arrêts de la CJUE se rapportant à la Directive 91/676/CEE du Conseil du 12 décembre 1991 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles, JO L 375/1 (ci-après « directive Nitrates »). Même si cette directive n'instaure pas un principe de progression à proprement parlé, « Il ressort de la jurisprudence de la Cour que, pour établir que les mesures obligatoires visées à l'article 5, paragraphe 4, de la directive 91/676 ne suffisent pas pour atteindre les objectifs définis à l'article 1^{er} de cette

3) **Absence de délai** (objectif qualitatif pour les habitats naturels listés à l'annexe I, objectifs quantitatifs et qualitatifs pour les habitats d'espèces, et élimination des obstacles à la connectivité des cours d'eau).

- Bien que la mise en place des mesures de restauration des habitats naturels listés à l'Annexe I soit échelonnée dans le temps, le règlement ne fixe pas de délai pour l'atteinte du bon état des habitats naturels restaurés, donc pas d'indication sur le délai acceptable pendant lequel un habitat peut se rétablir. Étant donné la diversité des temps nécessaires au rétablissement des différents écosystèmes, l'absence de délai générique est compréhensible⁴³.
- L'objectif surfacique des habitats d'espèces et l'objectif se rapportant à l'élimination des obstacles à la connectivité des cours d'eau ne sont pas non plus grevés d'une échéance ni d'une exigence de progression. Étant donné les objectifs collectifs de restauration fixés en 2030 (voir ci-dessus), la Cour de Justice pourrait tout de même induire de ces objectifs une obligation de progression, à l'instar de sa jurisprudence sur la directive Nitrates⁴⁴.

2.2.2.4 *Obligations de moyen et de résultat*

[Contexte] La distinction entre obligation de moyen et obligation de résultat a fait couler beaucoup d'encre lors du processus d'adoption du règlement⁴⁵. Plusieurs obligations initialement formulées en termes de résultat ont été modifiées pour les transformer en obligations de moyen, ce qui a été fortement critiqué, surtout en lien avec la clause de non-détérioration⁴⁶.

[Difficultés de catégorisation] Il n'est pas toujours aisé d'identifier la portée exacte des obligations environnementales, qui dépendent de la terminologie utilisée, mais aussi du type d'objectif, de leur précision, des échéances, des possibilités de dérogation, et des mécanismes correctifs⁴⁷. Cette portée est d'autant plus difficile à déterminer vu la formulation souvent alambiquée des obligations de

directive, il suffit que la Commission démontre que la qualité des eaux ne s'est pas améliorée, en comparaison avec la période précédente ». CJUE, affaire C-576/22, Commission c. Espagne, 14 mars 2024, ECLI:EU:C:2024:227, § 153 et jurisprudence citée.

⁴³ Analyse d'impact du NRL, p. 45.

⁴⁴ CJUE, affaire C-576/22, Commission c. Espagne, 14 mars 2024, ECLI:EU:C:2024:227, § 153.

⁴⁵ Sur ces concepts, voy. JEAN COMBACAU, « Obligations de Résultat et Obligations de Comportement : Quelques Questions et pas de Réponse » in *Mélanges Offerts à Paul Reuter, Le Droit International : Unité et Diversité*, A. Pedone, 1981.

⁴⁶ B. J. DE LEEUW ET C. W. BACKES, « The non-deterioration obligation in the nature restoration regulation – a necessary and proportionate addition to the habitats directive or a monstrosity with disastrous consequences for society? », *Journal for European Environmental & Planning Law*, 2024, vol. 21, no 1, pp. 22-40, à la p. 34 ; CLIQUET, *et al.*, *op. cit.*, p. 4.

⁴⁷ Voy. le cadre d'analyse développé par J.J. Van Kempen dans le cadre de la Directive-cadre sur l'eau : J. J. VAN KEMPEN, « Countering the obscurity of obligations in european environmental law: An analysis of article 4 of the european water framework directive », *Journal of Environmental Law*, 2012, vol. 24, no 3, pp. 499-533. Voy. également A. M. KEESSEN, *et al.*, « European river basin districts : Are they swimming in the same implementation pool? », *Journal of Environmental Law*, 2010, vol. 22, no 2, pp. 197-221, à la p. 206. Dans le cadre de la directive Habitats, voy. M. CLÉMENT, « Global objectives and scope of the habitats directive : What does the obligation of result mean in practice? The european hamster in alsace », in C.-H. BORN, *et al.* (dir.), *The habitats directive in its eu environmental law context : European nature's best hope?*, Routledge, 2015, pp. 9-20.

restauration du NRL et les incohérences qu'on y retrouve. Ci-dessous, quelques considérations à prendre en compte dans cette détermination :

- *A priori*, les objectifs surfaciques sont par nature des obligations de moyen, ceux-ci impliquant la mise en place de mesures sur une certaine surface. Lorsque ceux-ci sont accompagnés d'un objectif qualitatif (*cf.* art. 4, § 1), ils peuvent se transformer en obligation de résultat.
- L'analyse est plus compliquée pour les objectifs qualitatifs. *A priori*, il s'agit d'une obligation de résultat. Cela étant, même lorsque l'objectif de restauration est formulé en termes de résultat à atteindre (indicateurs de qualité), l'atteinte dudit objectif peut constituer une obligation de moyen plutôt qu'une obligation de résultat. Ceci dépend de la rédaction de la disposition qui fixe l'objectif. Par exemple, une différence à cet égard peut être observée entre les écosystèmes agricoles et forestiers. Dans le cadre des indicateurs agricoles, « les États membres mettent en place des mesures visant à obtenir une tendance à la hausse [...] », alors que, pour les indicateurs forestiers, « les États membres obtiennent une tendance à la hausse [...] ». Dans les deux cas, il est question d'un objectif qualitatif à atteindre. Toutefois, les indicateurs agricoles relèvent d'une obligation de moyen, tandis que les indicateurs forestiers sont assujettis à une obligation de résultat.
- De plus, certaines obligations de résultat sont amoindries par l'absence de délai. Par exemple, l'article 4, § 17, sur la qualité des habitats naturels, établit une obligation de résultat (« veillent à obtenir »/ « shall obtain »), mais ne fixe pas d'échéance, ce qui amoindrit fortement sa force juridique.
- Certaines obligations de résultat peuvent être amoindries par la vagueté des indicateurs et objectifs à atteindre. Tel est le cas notamment lorsque le NRL exige uniquement une tendance à la hausse.
- Enfin, les obligations pourraient également être amoindries par l'existence de dérogations. Cela étant, comme on le verra dans la section suivante, le législateur a prévu un mécanisme d'ajustement des objectifs lors de l'utilisation de certaines dérogations. *A contrario*, lorsqu'un tel mécanisme n'est pas prévu, on pourrait considérer que l'application des dérogations ne peut être une raison pour ne pas respecter les objectifs de restauration du NRL (voir, *infra*, section 2.3).

[Conséquences juridiques des obligations de moyen et de résultat] En principe, les obligations de résultat garantissent *a priori* mieux l'atteinte des objectifs. En outre, elles sont plus faciles à contrôler. En effet, les États sont fautifs dès qu'il est prouvé qu'ils n'ont pas atteint les objectifs quantitatifs ou qualitatifs spécifiés⁴⁸. Cela étant, les obligations de moyen ne sont pas pour autant dénuées de force juridique, au contraire⁴⁹. Les États membres doivent mettre en place tous les moyens possibles pour atteindre les objectifs. Même en présence d'une obligation de moyen, il s'agit de démontrer que les

⁴⁸ Par exemple, dans le cadre de la directive sur la qualité de l'air, la Cour a souligné à maintes reprises que « le fait de dépasser les valeurs limites fixées pour les polluants dans l'air ambiant suffit en lui-même pour pouvoir constater un manquement aux dispositions combinées de l'article 13, paragraphe 1, et de l'annexe XI de la directive 2008/50 ». CJUE, aff. C-635/18, Commission c. Allemagne, 3 juin 2021, ECLI:EU:C:2021:437, § 78 et jurisprudence citée.

⁴⁹ Voy. MAYER, *op. cit.*, p. 60 (en droit international), considérant que les obligations de moyen ne sont pas plus faibles que les obligations de résultat.

mesures prises sont bien adéquates pour atteindre les objectifs visés⁵⁰. Comme l'a jugé la Cour de Justice de l'Union européenne, dans le cadre d'un recours en manquement à la directive Nitrates,

« [...] il ne suffit pas, pour considérer qu'un État membre s'est acquitté des obligations découlant de l'article 5, paragraphe 5, de ladite directive, qu'il ait adopté des mesures supplémentaires ou des actions renforcées. En effet, pour considérer qu'il a été satisfait aux exigences énoncées à cette disposition, il est en outre nécessaire que ces actions supplémentaires ou actions renforcées suffisent pour atteindre les objectifs définis à l'article 1^{er} de la directive 91/676, à savoir réduire la pollution des eaux provoquée ou induite par les nitrates à partir de sources agricoles et prévenir toute nouvelle pollution de ce type »⁵¹.

[Mécanismes de correction] Qu'on soit en présence d'une obligation de résultat ou de moyen, les États membres ont l'obligation de réexaminer le PNR et, si nécessaire, le réviser et y inclure des mesures complémentaires, lorsque le suivi indique que les mesures prévues ne seront pas suffisantes pour atteindre les objectifs de restauration (art. 19, § 2). De même, la Commission peut demander aux États membres qu'ils révisent leur PNR et y incluent des mesures complémentaires, lorsque les informations incluses dans les rapports périodiques indiquent que les mesures prévues seront insuffisantes pour atteindre les objectifs de restauration (art. 19, § 3).

2.2.2.5 Obligations "accessoires" de non-détérioration et d'amélioration continue

[Non-détérioration et amélioration continue des habitats naturels de l'Annexe I] L'article 4, §§ 11 et 12 du NRL instaure une obligation de non-détérioration des zones d'habitats naturels en bon état, restaurés, et nécessaires à l'atteindre les objectifs de restauration. Il instaure également une obligation d'amélioration continue pour les écosystèmes restaurés jusqu'à l'atteinte du bon état. Cette obligation est analysée en détail dans la note de Charles-Hubert Born, à laquelle il est renvoyé.

[Non-détérioration des cours d'eau et des plaines inondables] Par ailleurs, le règlement impose également une obligation de maintien de la connectivité naturelle des cours d'eau et des fonctions naturelles des plaines inondables adjacentes restaurées conformément à l'article 9 (art. 9, § 4). Autrement dit, il s'agit d'une autre obligation de non-détérioration applicable aux cours d'eau et aux plaines inondables adjacentes restaurées. L'obligation de non-détérioration de la connectivité des cours d'eau semble s'appliquer indépendamment de leur restauration, celle concernant les plaines inondables est conditionnée par leur restauration. Il faudra articuler cette obligation de non-détérioration avec l'obligation de non-détérioration de l'article 4 de la directive-cadre sur l'eau. En particulier, comme il est expliqué ci-dessous, la connectivité naturelle des cours d'eau n'est appréhendée que de manière indirecte par la directive-cadre sur l'eau (voir, *infra*, Annexe 2, section 4.1.2). Seules les détériorations des cours d'eau qui impactent les éléments de qualité biologique (notamment la migration des poissons) sont appréhendées par cette dernière. L'article 9, § 4 du NRL semble plus large, en couvrant toutes les détériorations de la connectivité des cours d'eau. Contrairement aux obligations de non-détérioration contenues dans l'article 4 du NRL, l'article 9, § 4

⁵⁰ DE LEEUW ET BACKES, *op. cit.*, p. 34.

⁵¹ CJUE, affaire C-576/22, Commission c. Espagne, 14 mars 2024, ECLI:EU:C:2024:227, § 163. Voy. également, dans le cadre des plans relatifs à la qualité de l'air, CJUE, Affaire C-636/18, Commission c. France, 24 octobre 2019, ECLI:EU:C:2019:900.

ne prévoit pas de mécanismes de flexibilité ni de dérogations pour cette obligation. De plus, il n'est pas aisé de savoir si les exemptions de l'article 4 de la directive-cadre sur l'eau sont applicables. En tout état de cause, seules les détériorations affectant le maintien de la connectivité naturelle des cours d'eau et les fonctions naturelles des plaines inondables adjacentes sont interdites. Cette approche fonctionnelle semble plus souple que l'interdiction de détérioration prévue à l'article 4 du NRL.

[Maintien à long terme des effets de la restauration] Au delà des obligations découlant des articles 4 et 9, le NRL ne prévoit pas d'obligations expresses de non-détérioration pour les autres écosystèmes restaurés. Tout au plus, les États membres doivent inclure dans leur plan national de restauration une indication des dispositions visant à garantir les effets continus, à long terme et durables des mesures de restauration visées aux articles 4 à 12. Cela étant, la détérioration d'une zone restaurée pourrait empêcher le respect des objectifs de progression (tendance à la hausse). Selon nous, des mécanismes de suivi et de compensation devraient donc être mis en place : si un plan ou projet risque de détériorer une zone restaurée en vertu des articles 8, 10, 11, et 12, il faudrait démontrer que cette détérioration n'affecte par l'atteinte des objectifs de restauration prévus à ces articles, ou prévoir, le cas échéant, des mesures de compensation ou des mesures supplémentaires de restauration.

2.2.2.6 Articulation des différents objectifs de restauration

[Absence de hiérarchie] Le règlement n'énonce pas de hiérarchisation entre les différents objectifs de restauration, qui sont *a priori* indépendants les uns des autres et complémentaires⁵². Les États membres doivent ainsi s'assurer qu'ils respectent chacune des obligations de restauration de manière individuelle.

[Synergies entre objectifs et multiple comptabilisation] Cela étant, une mesure peut contribuer à plusieurs objectifs. Tel qu'énoncé dans le préambule du NRL, « les mesures de restauration nécessaires pour atteindre un objectif spécifique contribueront, dans bien des cas, à atteindre d'autres objectifs ou à satisfaire à d'autres obligations. [...] Les États membres devraient donc planifier leurs mesures de restauration de manière stratégique afin de maximiser leur efficacité pour contribuer au rétablissement de la nature dans l'Union » (cons. 65). Ainsi, par exemple, si une mesure de restauration écologique contribue à la fois à l'atteinte des objectifs de restauration de l'article 4 et des écosystèmes urbains, celle-ci pourra être comptabilisée pour l'atteinte de ces deux objectifs.

[Écosystèmes agricoles et forestiers] Un questionnement se pose, par contre, quant à l'articulation entre l'article 4 et les articles 11 et 12 du NRL. Pour les écosystèmes agricoles et forestiers, le règlement précise que les mesures en question doivent être additionnelles à celles prévues à l'article 4 (« en plus des zones faisant l'objet de mesures de restauration conformément à l'article 4 ») (art. 11, § 1 ; art. 12, § 1). Autrement dit, les mesures de restauration prises en vertu des articles 11 et 12 doivent être localisées sur des zones couvrant des écosystèmes agricoles et forestiers qui ne sont pas

⁵² LEES ET PEDERSEN, *op. cit.*, p. 89.

appréhendés par l'article 4 (« *non Annex 1 agricultural and forest ecosystems* »)⁵³. Certains points manquent de clarté :

- L'objectif surfacique des tourbières doit-il être calculé sur la base des tourbières drainées utilisées à des fins agricoles qui ne sont pas listées à l'annexe I ou sur l'ensemble des tourbières drainées utilisées à des fins agricoles ?
- Si les mesures mises en place en vertu de l'article 4 sont suffisantes pour faire augmenter la biodiversité des écosystèmes agricoles et forestiers (soit, une tendance à la hausse des indicateurs forestiers et agricoles), est-ce nécessaire de mettre en place des mesures supplémentaires sur les autres surfaces agricoles ? Ou, est-ce que les indicateurs en question peuvent se mesurer uniquement sur les zones agricoles qui ne sont pas des habitats naturels de l'annexe I ? Selon nous, si les mesures de l'article 4 sont suffisantes, alors il n'est pas requis de mettre en place des mesures supplémentaires. Par contre, si des mesures supplémentaires sont nécessaires, alors il faut les mettre en place sur des zones qui ne sont pas couvertes par l'article 4.

[Potentiels conflits] Il existe un risque de conflits entre la mise en oeuvre de différents objectifs (déboisement pour restaurer des types d'habitats naturels, tels que les prairies, landes ou zones humides – ou inversement, détérioration d'un habitat naturel de l'annexe I pour remplir les obligations de restauration des habitats forestiers)⁵⁴. Etant donné l'absence de priorisation dans le Règlement, les États membres doivent s'assurer que les mesures de restauration prévues soient légales, soit qu'elles respectent les dispositions du règlement, dont les clauses de non-détérioration. Selon Lees et Pedersen, cette absence de priorisation générera d'importants défis : « However, it should be noted that the working assumption in the NRL that Member States *can* do it all—of which this lack of explicit or implicit hierarchy of obligations in article 4 is but one example—is almost certainly impossible in reality »⁵⁵.

2.2.2.7 Portée juridique des objectifs de restauration

[Applicabilité immédiate] Comme dit en introduction, le règlement est directement applicable⁵⁶. En conséquence, les périodes de conformité sont déjà en cours même si les PNR n'ont pas encore été adoptés. Toutes les mesures de restauration prises à partir de l'entrée en vigueur du règlement peuvent donc être comptabilisées dans l'atteinte des objectifs de restauration⁵⁷. Inversement, les objectifs de restauration à l'échéance 2030 doivent être atteints, même en cas de retard dans l'adoption des PNR. Enfin, certaines clauses de non-détérioration sont déjà applicables (dont art. 4, § 12). Les objectifs de restauration ont donc une portée propre, indépendamment du PNR.

⁵³ Analyse d'impact du NRL, p. 367. Voy. également SERE LEGAL WORKING GROUP, *Legal assessment of the proposal for an eu nature restoration law : Report by the legal working group of the society for ecological restoration europe*, 2023, p. 12.

⁵⁴ Préambule, cons. 31, NRL.

⁵⁵ LEES ET PEDERSEN, *op. cit.*, p. 89.

⁵⁶ Art. 288, al. 2, TFUE.

⁵⁷ Voy. à cet égard, art. 15, § 3, c, NRL, qui prévoit une description des mesures de restauration prévues « ou mises en place » pour atteindre les objectifs de restauration.

[Applicabilité dans le cadre de projets concrets] Une question qui pourrait se poser est l'applicabilité des objectifs de restauration et des clauses de non-détérioration lors de l'octroi des permis d'urbanisme et d'environnement. Si tel est le cas, les projets proposés qui compromettent l'atteinte des objectifs de restauration ou détériorent une zone en bon état ou restaurée ne pourraient pas être approuvés, sauf s'ils relèvent de l'une des hypothèses de dérogation prévues (voir, *infra*, section 2.3). Une question similaire s'est posée dans le cadre de la directive-cadre sur l'eau. Certains États membres considéraient que les objectifs environnementaux de l'article 4 n'avaient qu'une portée programmatrice, servant à guider le contenu des plans de gestion et des programmes de mesures, tandis que d'autres les appliquaient comme critères de décision pour l'approbation de projets et de plans individuels⁵⁸. La CJUE a tranché la question en 2015. La Cour a jugé que l'obligation de prévenir la détérioration était rédigée en des termes suffisamment précis pour générer également des obligations spécifiques dans le cadre de projets individuels⁵⁹. En conséquence, les États membres doivent respecter les objectifs fixés à l'article 4, § 1, de la directive-cadre sur l'eau lorsqu'ils approuvent des projets individuels. Par analogie, les objectifs découlant du NRL devraient également être directement applicables lors de l'autorisation de projets individuels, pour autant qu'ils soient suffisamment précis et une fois que l'état initial est connu.

[Conséquence du non-respect des objectifs de restauration] Lorsque les objectifs ne sont pas atteints ou risquent de ne pas être atteints, les États membres ont une obligation de réexaminer et si nécessaire réviser le PNR (voir, *supra*, section 2.2.2.4). Les États membres pourraient également faire l'objet de procédures en manquement de la Commission européenne ou de contestation en droit interne (cette question est plus amplement abordée à la section 2.6).

2.3 Dérogations

Comme dit en introduction, le NRL est truffé d'exceptions, de dérogations, et de clauses d'assouplissement ou de flexibilité (dérogations au sens large). Afin d'y voir plus clair, la présente section tente de catégoriser les différents types de dérogations, en détaillant leur mode de fonctionnement et les effets juridiques qui y sont attachés.

Il convient de souligner que les conditions d'application de ces dérogations sont d'interprétation stricte, compte tenu de l'objectif environnemental qui sous-tend le règlement⁶⁰. Par exemple, les

⁵⁸ M. VAN RIJSWICK ET C. W. BACKES, « Ground breaking landmark case on environmental quality standards ? », *Journal for European Environmental & Planning Law*, 2015, vol. 12, no 3-4, pp. 363-377; M. VAN RIJSWICK ET A. KEESSEN, « The eu approach for integrated water resource management : Transposing the eu water framework directive within a national context - key insights from experience », in A. RIEU-CLARKE, *et al.* (dir.), *Routledge handbook of water law and policy*, Routledge, 2017, pp. 51-64, à la p. 57.

⁵⁹ CJUE, Affaire C-461/13, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. v Bundesrepublik Deutschland*, 2015, ECLI:EU:C:2015:433, §§ 31 à 51. Voy. également CJUE, Affaire C-346/14, *Commission c. Autriche*, 4 mai 2016, ECLI:EU:C:2016:322, §§ 53 à 57 ; CJUE, Affaire C-543/16, *Commission c. Allemagne*, 21 juin 2018, ECLI:EU:C:2018:481 ; CJUE, Affaire C-559/19, *Commission c. Espagne*, 24 juin 2021, ECLI:EU:C:2021:512 ; CJUE, Affaire C-525/20, *Association France Nature Environnement*, 5 mai 2022, ECLI: ECLI:EU:C:2022:350.

⁶⁰ Voy., à cet égard, la jurisprudence constante de la CJUE sur l'application des dérogations espèces et des dérogations Natura 2000, notamment CJUE, Affaire C-182/10, *Solvay e.a c. Région wallonne*, 16 février 2012,

clauses dérogatoires liées au changement climatique devraient être interprétées de manière stricte⁶¹. Par ailleurs, l'application des dérogations doit être dûment justifiée. Certaines d'entre elles doivent d'ailleurs faire l'objet d'une justification et d'une description dans le PNR (condition d'application de la dérogation). Étonnamment, l'application des dérogations ne doit pas faire l'objet d'un rapportage à la Commission européenne, à l'exception du mécanisme de flexibilité de l'article 4, § 13.

2.3.1 Assouplissements quantitatifs

Le règlement prévoit des assouplissements quantitatifs des objectifs de restauration⁶². Dans certains cas, les États membres peuvent atteindre des objectifs surfaciques moindres que ceux normalement prévus, en ce compris lors des échéances intermédiaires, s'ils l'ont justifié dans leur plan national de restauration :

- Dans le cadre de l'article 4, § 1, les États membres peuvent réduire les objectifs surfaciques pour les habitats communs et très répandus, selon les pourcentages réduits spécifiés à l'article 4, § 2 du NRL. La dérogation doit être dûment justifiée dans le PNR. De plus, la dérogation n'est applicable que s'il est garanti que le pourcentage réduit final (80%) n'empêche pas que l'état de conservation favorable de chacun de ces types d'habitats soit atteint ou maintenu au niveau biogéographique national (art. 4, § 2, al. 2 ; art. 15, § 3, e). Ces habitats naturels sont alors exclus des objectifs généraux d'amélioration. En effet, si un État membre applique cette dérogation, les superficies de ces habitats qui ne sont pas en bon état sont déduites de la quantification des objectifs d'amélioration pour les autres types d'habitats naturels (art. 4, § 3).
- Dans le cadre de l'article 4, § 4, les États membres peuvent également réduire les objectifs surfaciques pour les habitats pour lesquels il n'est pas possible d'atteindre 100% de la surface de référence favorable, selon les pourcentages réduits spécifiés à l'article 4, § 5. La dérogation doit être dûment justifiée dans le PNR. Ces habitats naturels sont alors exclus des objectifs généraux de rétablissement. En conséquence, l'obligation de rétablissement énoncée au paragraphe 4 s'applique uniquement aux types d'habitats restants qui font partie des groupes de types d'habitats énumérés à l'annexe I auxquels appartiennent ces types d'habitats spécifiques.
- Enfin, les objectifs surfaciques de remise en eau des tourbières peuvent également être réduits, si cette remise en eau est susceptible d'avoir des incidences négatives importantes sur les infrastructures, les bâtiments, l'adaptation au changement climatique ou d'autres intérêts publics, et si cette remise en eau ne peut avoir lieu sur des terres autres que des terres agricoles (art. 11, § 4, al. 5)⁶³. Contrairement aux deux cas précédents, le NRL ne spécifie pas les pourcentages réduits à appliquer. Les États membres doivent déterminer et justifier la

ECLI:EU:C:2012:82, § 73 ; CJUE, Affaire C-304/05, Commission c. Italie, 20 septembre 2007, ECR I-07495, § 82 ; CJUE, Affaire C-60/05, WWF Italie e.a. c. Regione Lombardia, 8 juin 2006, ECR I-05083, § 34.

⁶¹ Sur les dérogations liées au changement climatique, voy. LEES ET PEDERSEN, *op. cit.*, p. 94.

⁶² On retrouve les mêmes mécanismes dans la Directive-cadre sur l'eau, qui permet aux États membres d'établir des objectifs environnementaux moins stricts pour les eaux déjà fortement dégradées (art. 4, §§ 3 et 5).

⁶³ Pour une critique des conditions d'application de la dérogation, voy. CAVALLIN, *op. cit.*, p. 58 ; CLIQUET, *et al.*, *op. cit.*, p. 5.

réduction de l'ampleur de la remise en eau des tourbières utilisées en agriculture dans leur PNR (art. 14, § 8 ; art. 15, § 3, k).

2.3.2 Assouplissements temporels des objectifs

Contrairement à la directive-cadre sur l'eau⁶⁴ et l'ancienne directive sur la qualité de l'air⁶⁵, le NRL ne contient pas de report d'échéances.

2.3.3 Mécanismes de flexibilité géographique

Par ailleurs, le règlement prévoit certains mécanismes de flexibilité géographique :

- La clause de non-détérioration de l'article 4 peut être évaluée à l'échelle de la région biogéographique plutôt qu'à l'échelle locale (art. 4, § 13). Ainsi, en dehors des sites Natura 2000, les États membres peuvent appliquer les exigences de non-détérioration au niveau de la région biogéographique de leur territoire pour chaque type d'habitat et habitat d'espèce, s'ils le notifient à la Commission européenne dans les six mois suivant l'entrée en vigueur de la loi. Ils doivent décrire les mesures compensatoires prises pour chaque cas de détérioration significative, ainsi que le suivi et les rapports nécessaires. Ils doivent également expliquer comment ils veilleront à ce que cela n'affecte pas la réalisation des objectifs visés aux articles 1, 4 et 5 (art. 15, § 3, g)⁶⁶.
- Par ailleurs, le NRL contient également un mécanisme de flexibilité géographique pour la restauration des tourbières. Alors que l'objectif surfacique de remise en eau est calculé sur la base des tourbières drainées utilisées en agriculture, les États membres peuvent prendre en compte la remise en eau d'autres tourbières dans l'atteinte des objectifs. En vertu de l'article 11, § 4, al. 2 & 3 du NRL, les États membres peuvent comptabiliser les mesures de restauration mises en place dans les zones abritant des sites d'extraction de la tourbe et dans les zones abritant des tourbières drainées faisant l'objet d'utilisations des terres autres que l'usage agricole et l'extraction de tourbe. Dans ce deuxième cas, ces zones peuvent être uniquement comptabilisées à concurrence de 40 % (art 11, § 4, al. 3). Il n'est pas nécessaire d'anticiper et de justifier cette flexibilité géographique dans le plan national de restauration.

2.3.4 Exclusions

Le règlement comprend aussi des **exclusions**, soit des éléments qui sortent du champ d'application des obligations de restauration :

- Pour les écosystèmes urbains, les États membres ont la possibilité d'exclure les zones d'écosystème urbain dans lesquelles les espaces verts urbains et le couvert arboré urbain est déjà bien déployé (zones dans lesquelles la part des espaces verts urbains dans les centres urbains et les pôles urbains dépasse 45 % et la part du couvert arboré urbain dépasse 10 %). Contrairement aux clauses d'assouplissement ci-dessus, il n'y a pas d'objectifs réduits pour ces zones. Il s'agit donc d'une exclusion pure et simple. Ces zones ne sont pas comptabilisées dans la surface totale nationale d'écosystèmes urbains.

⁶⁴ Directive-cadre sur l'eau, art. 4, § 4.

⁶⁵ Directive 2008/50/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe, *JOUE* L 152/1, art. 22.

⁶⁶ Voy. note spécifique de Charles-Hubert Born.

2.3.5 Dérogations au sens strict

La **dérogation au sens strict** s'applique dans un cas concret et est généralement attachée à des conditions d'application, c'est-à-dire que l'obligation ou la règle générale n'est pas applicable dans un cas spécifique lorsque certaines conditions sont remplies. Les possibilités de dérogation au sens strict sont les suivantes :

- En ce qui concerne les obligations de restauration énoncées à l'article 4, les États membres peuvent exempter les zones utilisées pour des activités répondant uniquement aux besoins de défense nationale, si ces mesures sont considérées incompatibles avec la poursuite de l'utilisation militaire des zones en question (art. 7, § 1). L'article 7 ne prévoit pas d'ajustement corrélatif des objectifs généraux d'amélioration et de rétablissement des habitats naturels listés à l'annexe I et de restauration des habitats d'espèces. L'article 7 ne prévoit pas non plus de clause d'exonération de responsabilité. S'ils excluent ces zones des obligations de restauration, les États membres doivent s'assurer qu'ils peuvent tout de même atteindre leurs objectifs de restauration. Cette dérogation ne nécessite pas de justification dans le PNR.
- Le règlement énonce plusieurs possibilités de dérogation aux clauses de non-détérioration de l'article 4, à analyser au cas par cas, à l'instar de l'article 6, § 4 de la directive Habitats (dérogations Natura 2000) et des articles 16 de la directive Habitats et 9 de la directive Oiseaux (dérogations espèces)⁶⁷. Comme ces dérogations sont appliquées au cas par cas, celles-ci ne doivent pas être anticipées et justifiées dans le PNR. A l'instar de l'article 7, le NRL ne prévoit pas d'ajustement corrélatif des objectifs généraux d'amélioration et de rétablissement des habitats naturels listés à l'annexe I et de restauration des habitats d'espèces. Si les États membres accordent des dérogations aux clauses de non-détérioration, il semblerait qu'ils doivent tout de même atteindre les objectifs qualitatifs et quantitatifs globaux fixés à l'article 4, § 17⁶⁸.
- Dans le cadre des objectifs de restauration des cours d'eau, l'identification des obstacles à supprimer doit se faire, « sans préjudice de » l'article 4, §§ 3, 5 et 7 de la directive-cadre sur l'eau et du règlement 1315/2013 sur le développement du réseau transeuropéen de transport, notamment son article 15 ». L'article 4, §§ 3, 5 et 7 de la directive-cadre sur l'eau introduit la possibilité pour les États membres d'atteindre des objectifs moins stricts pour les masses d'eau de surface artificielle ou fortement modifiée (§ 3) et pour les eaux tellement touchées par les activités humaines que la réalisation des objectifs serait impossible ou d'un coût disproportionné (§ 5). Le paragraphe 7 énonce une clause exonératoire de responsabilité lorsque le fait de ne pas rétablir le bon état d'une eau souterraine, le bon état écologique ou, le cas échéant, le bon potentiel écologique ou de ne pas empêcher la détérioration de l'état d'une masse d'eau de surface ou d'eau souterraine résulte de nouvelles modifications des caractéristiques physiques d'une masse d'eau de surface ou de changements du niveau des masses d'eau souterraines, ou lorsque l'échec des mesures visant à prévenir la détérioration d'un très bon état vers un bon état de l'eau de surface résulte de nouvelles activités de

⁶⁷ En dehors de Natura 2000, voy. art. 4, §§ 14 & 15, art. 6 (énergie renouvelable) et art. 7 (défense nationale) ; au sein de Natura 2000, voy. art. 4, § 16. Pour le surplus, voy. note séparée de Charles-Hubert Born.

⁶⁸ INSTITUTE FOR EUROPEAN ENVIRONMENTAL POLICY, *et al.*, *Guidance and recommendations for ambitious nature restoration plans*, 2025, p. 29.

développement humain durable (exp : nouvelle structure de gestion de digue). On peut se demander si l'on peut y lire un motif de dérogation à l'obligation d'éliminer les obstacles à la connectivité des cours d'eau et à l'obligation de maintenir la connectivité des cours d'eau pour les obstacles justifiés en vertu de ces dispositions⁶⁹.

2.3.6 Clauses exonératoires de responsabilité

Cinquièmement, le NRL prévoit une clause exonératoire de responsabilité *ex post* en ce qui concerne les objectifs de restauration des écosystèmes forestiers (pour rappel, obligation de résultat). Le non-respect des obligations en question est justifié s'il est dû à un cas de force majeure à grande échelle, y compris les catastrophes naturelles, en particulier les incendies de forêt imprévus et non contrôlés ; ou s'il est dû à des transformations inévitables des habitats qui sont directement causées par le changement climatique (art. 12, § 4).

2.4 *Cadre de mise en œuvre*

Pour assurer la mise en place des mesures de restauration et leur efficacité, le NRL prévoit l'adoption d'un plan national de restauration (2.4.1) et d'un cadre de suivi et de rapportage (2.4.2).

2.4.1 Le Plan national de restauration

Au cœur de la démarche de planification, le NRL rend obligatoire l'adoption par les États membres d'un PNR, au moyen duquel les États membres doivent décliner la manière dont ils vont atteindre les objectifs de restauration à l'échelle nationale (ou régionale). Le NRL spécifie les connaissances à développer en vue de l'adoption du PNR (2.4.1.1), la démarche itérative à suivre (2.4.1.2) et son contenu minimal (2.4.1.3)

2.4.1.1 *Actes préparatoires, acquisition de connaissance et cartographie*

[Actes préparatoires] L'article 14 du NRL prévoit en ensemble d'actes préparatoires qui doivent permettre aux États membres de quantifier les surfaces à restaurer et les objectifs qualitatifs à atteindre ainsi que d'établir des synergies avec les autres politiques publiques. Au-delà des obligations procédurales qui découlent de l'article 14, son contenu circonscrit également la marge de manœuvre des États-membres dans la quantification des objectifs et la définition des mesures de restauration (voir, *infra*, section 2.6). Par exemple, les États membres doivent quantifier les surfaces à restaurer en vertu de l'article 4 sur la base, pour chaque type d'habitat, de la superficie totale de l'habitat, de la superficie de l'habitat qui n'est pas en bon état, de la surface de référence favorable, et des zones les plus appropriées pour le rétablissement des types d'habitats, ainsi que la qualité et la quantité suffisante des habitats des espèces qui sont nécessaires pour atteindre leur état de conservation

⁶⁹ En particulier, les projets typiques couverts par l'article 4, § 7 de la directive-cadre sur l'eau comprennent les centrales hydroélectriques, les travaux de navigation, le développement d'infrastructures grises, telles que les canaux de drainage des terres, les barrages pour l'irrigation ou l'hydroélectricité, les digues pour la protection contre les inondations, autant de structures qui constituent des obstacles à la connectivité des eaux de surface. Voy. EUROPEAN COMMISSION, *Towards sustainable water management in the european union—first stage in the implementation of the water framework directive 2000/60/ec*, COM(2007) 128 final, p. 5 ; H. JOSEFSSON, *Good ecological status : Advancing the ecology of law*, PhD Thesis, Uppsala University, 2015, p. 41.

favorable (art. 14, § 2). L'article 14, § 4, définit quant à lui la notion d'écosystème urbain. Alors que certains actes préparatoires doivent être effectués en vue de l'adoption du premier PNR, le NRL laisse un certain délai pour les éléments dont la méthodologie n'est pas encore bien développée, dont les niveaux satisfaisants. Par ailleurs, la Commission européenne doit adopter un ensemble de cadres d'orientation pour aider les États membres à déterminer les niveaux satisfaisants. Elle doit aussi développer la méthode de suivi des pollinisateurs.

[Obligations d'acquisition de connaissance] En sus des actes préparatoires *strictu sensu*, les États membres doivent développer leur connaissance des écosystèmes. En vertu de l'article 4, § 9, les États membres veillent à ce que, d'ici à 2030 au plus tard, l'état des types d'habitats soit connu pour au moins 90 % de la surface répartie sur l'ensemble des types d'habitats énumérés à l'annexe I et que, d'ici à 2040, l'état de toutes les zones de types d'habitats énumérés à l'annexe I soit connu. Il s'agit d'une obligation de résultat. En attendant, les objectifs surfaciques pour l'amélioration des habitats naturels en vertu de l'article 4, § 1, peuvent être calculés sur la base des habitats naturels en mauvais état connu. En vertu de l'article 9, § 1, les États membres ont l'obligation de réaliser un inventaire des obstacles artificiels à la connectivité des eaux et de recenser les obstacles qui devraient être supprimés.

[Obligations de cartographie] Par ailleurs, le NRL impose aux États membres de cartographier certaines données lors de la préparation et/ou dans le plan national de restauration. Il s'agit notamment :

- Cartographie de la répartition actuelle de chaque type d'habitat listé à l'annexe I (art. 14, § 2, a)
- Cartographie des zones d'écosystèmes urbains (art. 14, § 4, al. 1)
- Cartographie des zones agricoles et forestières nécessitant une restauration (art. 14, § 6)
- Cartographie des zones potentielles à restaurer pour l'ensemble des objectifs, à insérer dans le plan national de restauration (art. 15, § 3)(« Indicative maps of areas subject to restoration measures »).

2.4.1.2 Elaboration et révision du plan national de restauration

[Processus transparent et participation du public] Au-delà des actes préparatoires, le NRL laisse une marge d'appréciation importante aux États membres concernant le processus d'adoption du NRL. Tout au plus, l'article 14, § 20, précise que les États membres veillent à ce que l'élaboration du plan de restauration soit ouverte, transparente, inclusive et efficace et à ce que le public, y compris les parties prenantes concernées, dispose, à un stade précoce, de possibilités effectives de participer à son élaboration. Les consultations doivent respecter les exigences énoncées dans la directive 2001/42/CE⁷⁰.

[Évaluation environnementale stratégique] Bien que le NRL ne le spécifie pas expressément, l'adoption des PNR devra faire l'objet d'une évaluation environnementale stratégique s'ils entrent dans le champ d'application de l'article 3, § 2, a, ou 3, § 4 de la directive EES. Selon la jurisprudence

⁷⁰ Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, JO L 197/30 (ci-après « directive EES »).

constante de la CJUE, est considéré comme plan rentrant dans ce champ « tout acte qui établit, en définissant des règles et des procédures de contrôle applicables au secteur concerné, un ensemble significatif de critères et de modalités pour l'autorisation et la mise en œuvre d'un ou de plusieurs projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement »⁷¹. Cette analyse dépend notamment de la précision du contenu du plan et du caractère indicatif ou réglementaire de ces prescriptions⁷².

[Evaluation par la Commission européenne] Avant leur adoption, les PNR devront être évalués par la Commission européenne, sur leur conformité à l'article 15, mais aussi leur adéquation pour réaliser les objectifs et satisfaire aux obligations énoncées aux articles 4 à 13 et leur contribution aux objectifs collectifs (art. 17, § 2). Les États membres ont l'obligation de tenir compte de toute observation de la Commission dans leur PNR définitif et donc de justifier les raisons pour lesquels ils s'écartent de l'avis de la Commission, le cas échéant (art. 15, § 3, x). A l'instar des plans intégrés climat-énergie, il s'agit d'une évaluation et non d'une approbation, qui immuniserait les États membres de tout recours en manquement ou de toute contestation en droit interne pour non-conformité du plan national de restauration au NRL (voir, *infra*, section 2.6).

[Processus itératif] A l'instar de nombreux plans en droit européen de l'environnement, le NRL instaure une approche cyclique du PNR, avec réexamen au minimum tous les dix ans (sauf le premier réexamen qui doit avoir lieu au bout de 6 ans – soit en 2032). Le PNR doit couvrir la période allant jusqu'en 2050 dès le premier cycle, mais peut n'inclure qu'une vision stratégique pour la période allant au-delà de 2032, puis au-delà de 2042. Notons que la périodicité du plan coïncide avec la période de conformité établie pour l'article 4, mais pas pour celles qui couvrent une période de 6 ans (voir, *supra*, section 2.2.2.4). Cela étant, les États membres doivent revoir leur PNR plus tôt lorsque le suivi indique que les mesures prévues dans le plan national de restauration ne seront pas suffisantes pour atteindre les objectifs de restauration, ainsi qu'à la demande de la Commission européenne (art. 20 à 22).

2.4.1.3 Brève description du contenu du plan

[Description des types de clause] Le PNR doit contenir l'ensemble des éléments mentionnés à l'article 15 du NRL. On y retrouve notamment les éléments en lien avec la quantification des objectifs (quantification des surfaces à restaurer, choix des indicateurs agricoles et forestiers, inventaire des obstacles en matière de cours d'eau), des cartes indicatives des zones à restaurer, une justification des éventuelles dérogations, le plan d'action à proprement parler (description des mesures envisagées ou déjà prises, calendrier de mise en place des mesures, l'estimation des besoins financiers/plan

⁷¹ CJUE, Affaire C-290/15, *D'Oultremont v Région wallonne*, 27 octobre 2016, ECLI:EU:C:2016:816, § 49 ; CJUE, Affaire C 671/16, *Inter-Environnement Bruxelles e.a.*, 7 juin 2018, EU:C:2018:403, § 53 ; CJUE, Affaire C-321/18, *Terre wallonne ASBL c. Région wallonne*, 12 juin 2019, ECLI:EU:C:2019:484, § 41.

⁷² CJUE, Affaire C-321/18, *Terre wallonne ASBL c. Région wallonne*, 12 juin 2019, ECLI:EU:C:2019:484, § 42. Dans cette dernière affaire, la Cour a déterminé que l'arrêté qui fixe les objectifs régionaux de conservation des sites Natura 2000 ne rentre pas dans la définition de plan, au motif qu'il n'énonce pas les objectifs de conservation pour des sites déterminés, mais les résume pour l'ensemble de la région wallonne et que les objectifs régionaux ont valeur indicative. Voy. également, CJUE, Affaire C 43/18, *CFE*, 12 juin 2019, EU:C:2019:483, §§ 61 et suiv. (arrêtés de désignation Natura 2000) ; CJUE, Affaire C-105/09 et C-110/09, *Terre wallonne et Inter-Environnement Wallonie*, 17 juin 2010, EU:C:2010:355, §§ 47 et 48 (programmes nitrates).

financier), une description des mesures de suivi, ainsi qu'une série d'informations à des fins de transparence (cobénéfices estimés en matière du changement climatique et de la neutralité en matière de dégradation des sols, coûts-bénéfices, synergies, résumé du processus d'élaboration, etc.). Le format standard de PNR inclut un ensemble d'informations contextuelles et générales, des considérations spécifiques par objectif de restauration, et une section décrivant chacune des mesures de restauration mises en œuvre ou prévues.

[Portée] Le NRL ne définit pas la portée juridique du plan, si ce n'est pour les cartes qui sont « indicatives ». On pourrait penser que la quantification des surfaces à restaurer devrait avoir un caractère obligatoire, à tout le moins pour les autorités compétentes. Cela étant, à l'exception des surfaces minimales à restaurer en vertu de l'article 4, § 1 et § 4, le format standard de PNR précise pour chaque objectif que la quantification des surfaces à restaurer est indicative (exp : Surface totale indicative des habitats faisant l'objet de mesures de restauration (section 6.2.2.2)). Les éléments du plan d'action semblent également n'avoir qu'une valeur indicative, dont la description des mesures prévues ou mises en place, le calendrier de mise en place des mesures, l'indication des dispositions visant à garantir les effets continus, à long terme et durables des mesures de restauration.

2.4.2 Obligations de suivi et de rapportage

Un des objectifs sous-jacents du règlement est également de combler les lacunes en matière de connaissances (voir section 2.4.1.1) et d'investir dans le suivi et la surveillance. Les données scientifiques (et donc les protocoles de récolte de celles-ci) sur les surfaces et l'état de conservation des écosystèmes et populations d'espèces vont donc jouer un rôle majeur et devront à ce titre faire l'objet d'un cadre approprié en droit interne, probablement sur la base de lignes directrices de la Commission européenne. Le NRL prévoit une série d'obligations de suivi (2.4.2.3) et de rapportage (2.4.2.4).

2.4.2.1 *Suivi*

[Suivi] Le suivi se rapporte tant au suivi des mesures de restauration et à leur efficacité (au niveau quantitatif et qualitatif) qu'au suivi des écosystèmes (suivi des indicateurs, qualité des habitats...)⁷³. Ce suivi a lieu soit tous les ans, soit tous les trois ans, soit tous les six ans et commence à différentes périodes. Les méthodes de suivi sont soit coordonnées avec des suivis existants, soit définies dans les annexes, soit spécifiées dans le PNR. A l'instar de suivis dans d'autres domaines environnementaux, les suivis tiennent compte des meilleures connaissances scientifiques et techniques. Les données doivent être stockées électroniquement au moyen de bases de données électroniques et de systèmes d'information géographique (art. 20 § 9), et être rendues publiques selon les fréquences de suivi (art. 20, § 8).

Tableau 1 : Suivi

	Début de suivi	Fréquences de suivi	Coordination	Méthodes de suivi
Etat des écosystèmes				

⁷³ Analyse d'impact du NRL, p. 117.

HN Annexe I (h)	2024	6 ans	Article 17 Directive Habitats	
Habitats des espèces (i)	2024	6 ans	Article 17 Directive Habitats	
Surfaces des espaces verts urbains	2024	6 ans		
Surfaces du couvert arboré urbain	2024	6 ans		
Stock de carbone (Agri)	2024	6 ans	Règlements 2018/841 et 2018/1999	Annexe IV
Particularités topo (Agri)	2024	6 ans		Annexe IV
Indice papillon (Agri)	2024	1 an		Annexe IV
Oiseaux (Agri)	2024	1 an		
Tourbières (Agri)	2024			
Oiseaux (forêt)	2024	1 an		Annexe VI
Bois mort sur pied (forêt)	2024	6 ans	Règlements 2018/841 et 2018/1999	Annexe VI
bois mort au sol (forêt)	2024	6 ans	Règlements 2018/841 et 2018/1999	Annexe VI
part des forêts inéquiennes (forêt)	2024	6 ans		Annexe VI
connectivité des forêts (forêt)	2024	6 ans		Annexe VI
stock de carbone organique (forêt)	2024	6 ans	Règlements 2018/841 et 2018/1999	Annexe VI
part des forêts où prédominent les essences d'arbres indigènes (forêt)	2024	6 ans		Annexe VI
diversité des essences d'arbres (forêts)	2024	6 ans		Annexe VI
Pollinisateurs	1 an après entrée en vigueur acte délégué	1 an		Méthode communautaire à développer Art. 10 §4
Mesures de restauration				
Zones restaurées a. 4	Dès mise en place	6 ans		Suivi spécifié dans le PNR
Zones détériorées (art. 4, § 13)	Dès notification	3 ans		
Compensations (art. 4, § 13)	Dès notification	3 ans		
Obstacles supprimés (Eau)		/ (mais rapportage)		
Arbres plantés		/ (mais rapportage)		

2.4.2.2 Rapportage

[Rapports intermédiaires tous les trois ans] Le NRL prévoit l'établissement d'un rapport intermédiaire tous les trois ans sur les zones faisant l'objet de mesures de restauration en vertu de l'article 4, les zones détériorées et compensées, les obstacles à la connectivité des cours d'eau supprimés, et les arbres plantés.

[Rapports complets tous les six ans] Tous les 6 ans, les États membres doivent fournir un rapport complet, comprenant les progrès accomplis, des informations sur les détériorations et compensations, dont leur efficacité, le résultat du suivi, les besoins financiers, et un inventaire actualisé des obstacles eaux.

[Cartographies] En vue du rapportage, les États membres doivent également tenir une cartographie géoréférencée de certaines données :

- la superficie et l'état des zones couvertes par les types d'habitats énumérés à l'annexe I (art. 21, § 2, c)
- la superficie et la qualité de l'habitat des espèces visées à l'article 4, § 7 (art. 21, § 2, c)
- la localisation et l'étendue des zones faisant l'objet des mesures de restauration visées aux articles 4 et 11, § 4 (art. 21, § 2, d)

[Conséquence rapportage et suivi] Tel que mentionné ci-dessus, les États membres doivent revoir leur PNR lorsque le suivi indique que les mesures prévues dans ce dernier ne seront pas suffisantes pour atteindre les objectifs de restauration, ainsi qu'à la demande de la Commission européenne. Autrement dit, les États membres ne peuvent pas attendre la fin des périodes de conformité ni la révision du PNR pour adapter des mesures complémentaires nécessaires, mais doivent le faire dès la première constatation de leur besoin⁷⁴.

2.5 Marges de manœuvre des États membres

Le NRL laisse une marge d'appréciation plus ou moins importante aux États membres en ce qui concerne la quantification des objectifs de restauration, la priorisation des habitats naturels à restaurer, la localisation des mesures, le calendrier de mise en œuvre des mesures, ainsi que le choix des mesures de restauration pour atteindre les objectifs (2.5.1)⁷⁵. Vu sa complexité rédactionnelle, le texte du NRL génère également plusieurs difficultés d'interprétation, ce qui peut pendant un certain temps laisser une certaine marge d'interprétation supplémentaire, qui se réduira forcément à mesure que la jurisprudence de la CJUE se développe (2.5.2). Pour la quantification des objectifs de restauration, cette marge de manœuvre est généralement restreinte à des considérations scientifiques, alors que des facteurs socio-économiques peuvent entrer en ligne de compte pour les autres types de flexibilité (2.5.3).

2.5.1 Types de flexibilités et marges de manœuvre

La flexibilité dont bénéficient les États membres pour fixer les mesures de restauration diffère pour chaque objectif de restauration et se dégage d'une lecture combinée des articles se rapportant aux objectifs de restauration, mais aussi des articles 14 et 15 du NRL, et des annexes. Ces flexibilités sont en conséquence détaillées dans les fiches par objectif reprises en annexe de la présente note. Dans cette section-ci, nous nous limitons à une brève description de chaque type de flexibilité que nous détaillons dans ces fiches.

- **Flexibilité quantitative** : De nombreux objectifs de restauration doivent être quantifiés par les États membres (notamment en ce qui concerne les surfaces à restaurer et les niveaux

⁷⁴ Par analogie, dans le cadre de l'article 5, § 5 de la directive Nitrates, la CJUE a jugé que des mesures supplémentaires ou actions renforcées devaient être prises dès la première constatation de leur besoin. CJUE, affaire C-576/22, Commission c. Espagne, 14 mars 2024, ECLI:EU:C:2024:227, § 159.

⁷⁵ Analyse d'impact du NRL, p. 109.

satisfaisants à atteindre). Généralement, la flexibilité quantitative est limitée à des considérations scientifiques.

- **Flexibilité matérielle** : Les États membres disposent également d'une certaine flexibilité matérielle dans la priorisation des habitats naturels et écosystèmes à restaurer, au sein de chaque objectif, dans la mesure où les objectifs s'appliquent par type d'écosystèmes ou par groupe d'habitats naturels. Il n'y a, par contre, pas de priorisation entre les objectifs, qui doivent tous être remplis aux échéances propres à chacun.
- **Flexibilité géographique** : Parmi les zones potentiellement restaurables, les États membres ont également une certaine marge de manœuvre quant au choix des zones à restaurer en priorité.
- **Flexibilité temporelle** : Les périodes de conformité étant relativement longues (6-10-10 ans par l'article 4, par tranche de 6 ans pour les articles 8 à 12), les États membres disposent d'une certaine flexibilité dans le calendrier de mise en œuvre des mesures de restauration au sein de chacune des périodes de conformité. Une distinction semble importante à faire entre les objectifs surfaciques et les objectifs qualitatifs. Dans le cas des objectifs surfaciques, ce qui importe est la mise en place des mesures. Juridiquement parlant, toutes les mesures pourraient donc être mises en place à la fin de la période de conformité. Dans le cas des objectifs qualitatifs, les États membres doivent prendre en compte le délai entre la mise en œuvre des mesures de restauration et leurs effets sur les indicateurs. Dans ce contexte, ils ont intérêt à mettre en place les mesures de restauration au début de la période de conformité, plutôt que d'attendre la fin de la période.
- **Choix des mesures de restauration et moyens juridiques** : ainsi qu'on l'a mentionné en section 2.1, les États membres ont une latitude importante dans le choix des mesures de restauration. Le règlement inclut à son annexe VII une liste de mesures de restauration, mais celle-ci est indicative et non-exhaustive⁷⁶. Ils doivent cependant démontrer que ces mesures sont aptes à atteindre les objectifs qualitatifs. Les États membres disposent également d'un large pouvoir d'appréciation dans le choix des outils juridiques à mobiliser pour mettre en place les mesures de restauration et de non-détérioration (subventions et régimes d'indemnité, avantages fiscaux, charges d'urbanismes, instruments contractuels, instruments fonciers, interdictions et normes d'exploitation, etc.). Le règlement insiste sur les instruments volontaires et les régimes d'aide. Par exemple, en vertu de l'article 14, § 12, « Les États membres peuvent promouvoir le déploiement de régimes d'aide privés ou publics au bénéfice des parties prenantes qui mettent en œuvre des mesures de restauration visées aux articles 4 à 12, y compris les gestionnaires des terres et les propriétaires fonciers, les agriculteurs, les forestiers et les pêcheurs »⁷⁷. Pour ce qui est des tourbières, il est précisé que « L'obligation pour les États membres d'atteindre les objectifs de remise en eau fixés au premier alinéa, points a), b) et c), n'entraîne pas l'obligation pour les agriculteurs et les propriétaires privés de remettre en eau leurs terres, la remise en eau sur les terres agricoles restant volontaire pour ces derniers, sans préjudice des obligations découlant du droit national ». Selon nous, cette disposition ne réduit pas la marge d'appréciation des États membres à l'égard du choix d'instruments juridiques à solliciter, ceux-ci pouvant justement décider de rendre ces actions obligatoires en vertu de leur droit national.

⁷⁶ Voy., *supra*, section 2.1.

⁷⁷ Voy. aussi, préambule, cons. 54 et 56.

2.5.2 Marges d'interprétation

Le NRL comporte un grand nombre de notions indéterminées ou floues, laissant ainsi aux États membres une certaine marge d'appréciation dans l'interprétation et l'application de ces notions. Selon Lees et Pederson, qui analysent plusieurs de ces « puzzles d'interprétation »⁷⁸, la Commission européenne et/ou la CJUE pourrai(en)t décider d'uniformiser l'interprétation de ces notions et de résoudre ces puzzles de manière centralisée pour l'ensemble des États membres, afin d'éviter les divergences entre les pays dans la mise en œuvre des mesures proposées. À titre comparatif, la directive Habitats a largement fait l'objet d'une interprétation « centralisée » de la part de la CJUE. Si tel est le cas, la marge d'interprétation des États membres est appelée à se réduire à mesure que la jurisprudence de la Cour se développe. Inversement, selon Lees et Pederson, la CJUE pourrait laisser l'interprétation de certaines notions clés aux États membres, par exemple pour laisser place aux spécificités nationales. À titre d'exemple, l'interprétation de la directive-cadre sur l'eau a été largement laissée à la discrétion des États membres⁷⁹.

2.5.3 Critères à prendre en compte dans l'élaboration et la mise en œuvre du PNR

Les États membres ne peuvent pas exercer leur marge de manœuvre dans l'élaboration et la mise en œuvre des PNR de façon arbitraire : ils doivent utiliser des critères pour justifier leurs choix.

Pour fixer les objectifs quantitatifs de restauration, la marge de manœuvre des États membres est *a priori* limitée aux critères scientifiques, alors que des critères socio-économiques peuvent être pris en considération dans la priorisation matérielle et géographique ainsi que dans le choix des mesures de restauration et instruments de mise en œuvre.

[Critères d'ordre scientifique] Lorsque la directive liste une série limitée de considérations scientifiques, la marge de manœuvre des États membres se limite généralement à des considérations d'ordre scientifique. Cela étant, dans de nombreux cas, l'application des critères et principes scientifiques menant rarement à un résultat binaire, les États membres auront tout de même une certaine marge d'appréciation, notamment quant à la quantification des objectifs, tout comme cela a été le cas dans la mise en œuvre des directives Oiseaux et Habitats. De manière générale, chaque État membre élabore son PNR et effectue la surveillance et les recherches préparatoires permettant de déterminer les mesures de restauration nécessaires pour atteindre les objectifs de restauration et satisfaire aux obligations énoncées aux articles 4 à 13, et pour contribuer aux objectifs généraux et aux objectifs de l'Union énoncés à l'article 1, en tenant compte des données scientifiques les plus récentes.

[Critères d'ordre socio-économique] Une question plus complexe est le rôle des critères socio-économiques. Lorsqu'ils élaborent leur PNR, les États membres « cherchent à optimiser les fonctions écologiques, économiques et sociales des écosystèmes ainsi que leur contribution au développement durable des régions et communautés concernées » et « peuvent tenir compte de la diversité des situations dans différentes régions en ce qui concerne les exigences sociales, économiques et

⁷⁸ LEES ET PEDERSEN, *op. cit.*

⁷⁹ KEESSEN, *et al.*, *op. cit.*, p. 206.

culturelles, les caractéristiques régionales et locales et la densité de population » (art. 14, § 16, b et c). D'autres dispositions du règlement renvoient également à des considérations socio-économiques⁸⁰. Pour certains auteurs, ces dispositions augmentent la marge de manœuvre des États membres et renversent potentiellement les priorités⁸¹. Selon nous, ces critères peuvent être pris en compte seulement dans un second temps, lorsque l'application des critères scientifiques et les exigences du NRL laissent une marge de manœuvre importante aux États membres, à l'instar de l'application des directives Oiseaux et Habitats⁸². Les États membres ne pourraient pas utiliser des arguments socio-économiques pour justifier la non-atteinte des objectifs de restauration et le non-respect de leurs obligations⁸³.

2.5.4 Possibilité d'être plus strict

[Base juridique] Notons enfin que le NRL est adopté en vertu de l'article 192 TFEU. Les États membres sont donc habilités à fixer des objectifs plus stricts, pour autant qu'ils notifient la Commission européenne (art. 193 TFEU).

2.6 *Justiciabilité et recours*

[Justiciabilité du NRL] La question de la justiciabilité du NRL est évidemment cruciale : dans quelle mesure un État membre pourrait-il engager sa responsabilité devant un juge pour non-respect des dispositions du règlement ? Il semble inévitable que des actions seront portées contre les États membres pour insuffisance du PNR ou non-respect des obligations de restauration, soit par la Commission elle-même, si elle n'est pas satisfaite de la manière dont ses observations auraient été prises en compte, soit par des ONG ou autres acteurs devant les tribunaux nationaux⁸⁴.

⁸⁰ Voy., par exemple, art. 4, § 8.

⁸¹ CAVALLIN, *op. cit.*, p. 60.

⁸² Dans le cadre de Natura 2000, les exigences économiques, sociales et culturelles ne peuvent pas être prises en compte dans la sélection et la délimitation des sites candidats. De même, les États membres ne sont pas autorisés à tenir compte des régimes de propriété dans le processus de désignation. Voy., par exemple, CJUE, Affaire C-57/89, Commission c. Allemagne, 28 février 1991, ECR I-00883 ; CJUE, Affaire C-97/17, Commission c. Bulgarie, 26 avril 2018, ECLI:EU:C:2018:285, § 61 ; CJUE, Affaire C-371/98, First Corporate Shipping, 7 novembre 2000, ECR I-09235. Voy. également N. DE SADELEER ET C.-H. BORN, *Droit international et communautaire de la biodiversité*, Dalloz, 2004, p. 487 ; C.-H. BORN, « La marge d'appréciation des états membres lors de la procédure de désignation des zones spéciales de conservation, observations sous cje, aff. The queen & secretary of state for the environment, transport and the regions, ex parte first corporate shipping (estuaire de severn), c-371/98, du 7 novembre 2000 », *Aménagement, Environnement, Urbanisme et Droit Foncier*, 2001, no 1, pp. 57-64 ; H. SCHOUKENS ET H. E. WOLDENDORP, « Site selection and designation under the habitats and birds directives : A sisyphian task? », in C.-H. BORN, *et al. (dir.)*, *The habitats directive in its eu environmental law context : European nature's best hope?*, Routledge, 2015, pp. 31-55, à la p. 42.

⁸³ Voy., par analogie, CJUE, Affaire C-636/18, Commission c. France, 24 octobre 2019, ECLI:EU:C:2019:900 (pollution de l'air). Pour une approche plus souple, voy. CJUE, Affaire C-644/18, Commission c. Italie, 10 novembre 2020, §§ 134 à 136 (pollution de l'air).

⁸⁴ Voy. notamment discussion à cet égard de LEES ET PEDERSEN, *op. cit.*, p. 20.

[Possibilité d'un recours en manquement] Le PNR, dans son ensemble ou dans son volet régional, pourrait être remis en cause par la Commission – sur base d'une plainte, le cas échéant - sur le plan procédural, matériel et substantiel, notamment si les objectifs qui y sont quantifiés ne sont pas conformes aux prescriptions des articles 4 à 12 du NRL, si les États membres outrepassent leur marge de manœuvre⁸⁵, ou si les mesures de restauration envisagées sont insuffisantes pour atteindre les objectifs⁸⁶. Les États membres pourraient également être poursuivis par la Commission européenne pour non-respect des clauses de non-détérioration, non-respect des objectifs intermédiaires de restauration ou application illégale des exemptions.

[Accès à la justice en droit interne] Les ONG environnementales pourraient également avoir un rôle important à jouer devant les juridictions nationales. Au-delà des causes de recours mentionnées ci-dessus, une ONG devrait pouvoir intenter une action si un État membre ne respecte pas les dispositions à caractère prescriptif de son plan national de restauration. Alors que la proposition de la Commission européenne incluait un article sur l'accès à la justice (article 16 de la proposition) exigeant des États membres qu'ils veillent à ce que les membres du public, conformément au droit national, qui ont un intérêt suffisant ou qui font valoir une atteinte à un droit, ainsi que les ONG environnementales, puissent contester la légalité, quant au fond ou à la forme, des plans nationaux de restauration et toute carence des autorités compétentes, le règlement final est silencieux à cet égard. Cela étant, étant donné la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne sur le droit de recours, notamment en lien avec l'article 9, § 3, de la Convention d'Aarhus⁸⁷ et l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, les États membres doivent tout de même garantir cet accès⁸⁸. Par ailleurs, un certain nombre d'obligations prévues aux articles 4 à 12 semblent suffisamment claires, précises et inconditionnelles, de sorte qu'elles devraient pouvoir être invoquées par les associations à l'encontre de l'État, même s'il incombe à ces derniers de définir les mesures nécessaires pour se conformer à ces obligations⁸⁹.

⁸⁵ En ce sens, CJUE, Affaire C-197/18, Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland e.a., 3 octobre 2019, ECLI:EU:C:2019:824, § 72.

⁸⁶ Voy., par exemple, les recours en manquement de la Commission européenne pour l'insuffisance des programmes de mesures adoptés en vertu de la directive Nitrates et de la directive sur la qualité de l'air : CJUE, affaire C-576/22, Commission c. Espagne, 14 mars 2024, ECLI:EU:C:2024:227 (nitrates) ; CJUE, Affaire C-636/18, Commission c. France, 24 octobre 2019, ECLI:EU:C:2019:900 (air).

⁸⁷ Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Aarhus, 1998).

⁸⁸ Voy. en particulier CJUE, affaire C-240/09, Lesoochránárske zoskupenie VLK, 8 mars 2011, ECLI:EU:C:2011:125 ; CJUE, affaire C-243/15, Lesoochránárske zoskupenie VLK, 8 novembre 2016, ECLI:EU:C:2016:838 ; CJUE, affaire C-664/15, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, 20 décembre 2017, EU:C:2017:987 ; CJUE, affaire C-873/19, Deutsche Umwelthilfe eV.2, 8 novembre 2022, ECLI:EU:C:2022:857 ; CJUE, Affaire C-197/18, Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland e.a., 3 octobre 2019, ECLI:EU:C:2019:824.

⁸⁹ Par analogie, voy. CJUE, affaire C-197/18, Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland e.a., 3 octobre 2019, ECLI:EU:C:2019:824, §§ 70-71 ; CJUE, affaire C-723/17, Craeynest e.a., 26 juin 2019, EU:C:2019:533, § 42.

2.7 Interactions avec les autres politiques environnementales⁹⁰

[Complémentarité générale] Le NRL vise à rendre juridiquement contraignante l'approche de restauration prévue et planifiée dans de nombreuses stratégies en matière d'environnement, afin de rétablir sur le long terme et de manière durable la biodiversité, mais aussi de contribuer aux objectifs en matière d'atténuation et d'adaptation au changement climatique, en matière de neutralité en matière de dégradation des sols, et en matière de sécurité alimentaire⁹¹. Un des objectifs sous-jacents du règlement est de concrétiser, accélérer, renforcer, et étendre les obligations de restauration écologique qui découlent des directives Habitats et Oiseaux, de la directive-cadre sur l'eau, ainsi que des stratégies et plans en matière climatique⁹².

[Double comptage] A ce titre, les mesures de restauration qui sont déjà exigées ou prévues en vertu d'autres textes juridiques peuvent être prises en compte dans l'atteinte des objectifs du NRL, pour autant qu'elles soient mises en place après l'entrée en vigueur du règlement et qu'elles soient adéquates⁹³. Il n'est donc pas nécessaire de prouver l'additionnalité juridique des mesures de restauration. Au contraire, le NRL contraint les États membres à envisager des synergies avec les stratégies et obligations de restauration existantes, notamment en matière de climat, eau, air, sol, et agriculture, afin de développer des solutions « win-win »⁹⁴.

[Compensation/réparation] L'on peut cependant s'interroger sur cette possibilité à propos des mesures de restauration prises à l'occasion de la mise en place de mesures de compensation ou de réparation⁹⁵ de dommages causés à la biodiversité suite à l'exécution d'un plan ou d'un permis ou suite à un accident. Le NRL prévoit certes la possibilité de déroger à la clause de non-détérioration lorsqu'un plan ou un projet justifié par des raisons impératives d'intérêt public majeur est autorisé en vertu de

⁹⁰ Voy plus largement, *infra*, annexe II.

⁹¹ Le préambule du NRL s'appuie ainsi sur de nombreuses stratégies pour justifier la nécessité d'adopter des objectifs contraignants de restauration. Voy., notamment, Pacte vert pour l'Europe ; Stratégie de l'UE pour la biodiversité 2030 ; Initiative européenne sur les pollinisateurs révisée intitulée « Révision de l'initiative européenne sur les pollinisateurs — Un nouveau pacte en faveur des pollinisateurs » ; Stratégie européenne « de la ferme à la table » et communication de la Commission du 23 mars 2022 intitulée « Préserver la sécurité alimentaire et renforcer les systèmes alimentaires » ; Communication de la Commission du 17 novembre 2021 intitulée « Stratégie de l'UE pour la protection des sols à l'horizon 2030 — Récolter les fruits de sols en bonne santé pour les êtres humains, l'alimentation, la nature et le climat » ; communication de la Commission du 16 juillet 2021 intitulée « Une nouvelle stratégie de l'UE pour les forêts pour 2030 » ; Stratégie pour l'adaptation au changement climatique ; 8^{ème} programme d'action pour l'environnement.

⁹² Voy. notamment la section sur la cohérence législative du NRL dans l'Analyse d'impact du NRL, p. 82 et 114.

⁹³ La Commission européenne a rédigé une note en accompagnement du projet de format standard de PNR dans laquelle elle considère que certaines mesures mises en place avant l'entrée en vigueur du NRL peuvent être comptabilisées, pour autant qu'elles n'aient pas encore déployé tous leurs effets et que les mesures correspondent à la définition de restauration de l'article 3, § 3.

⁹⁴ Préambule, cons. 11, NRL. LEES ET PEDERSEN, *op. cit.*, p. 15.

⁹⁵ En vertu notamment de la Directive 2004/35/CE du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux, JO L 143/56 (ci-après « directive sur la responsabilité environnementale »).

l'article 6, § 4, de l'article 16 de la directive Habitats ou de l'article 9 de la directive Oiseaux⁹⁶. Il ne contient cependant pas de disposition claire sur la possibilité ou non de comptabiliser des mesures compensatoires prises en vertu de ces dispositions en tant que mesures de restauration dans le cadre du PNR. A notre estime, une telle option n'est pas envisageable dans la mesure où il n'en ressort aucun gain net, puisque la restauration ne fait que contre-balancer une perte d'habitat ailleurs. Une partie de la doctrine appuie cette interprétation⁹⁷. Une confirmation par la Cour de justice serait cependant nécessaire car la réponse n'est pas évidente.

[Possibilité de comptabiliser des mesures de restauration prévues dans le PNR comme mesures compensatoires] A l'inverse, se pose également la question de savoir si des sites recensés comme zones à restaurer ou en bon état dans le PNR pourront être retenus comme sites de compensation pour des plans et projets autorisés en vertu de l'article 6, § 4, ou de l'article 16 de la directive Habitats. En soi, on l'a indiqué, le fait de porter atteinte à un site Natura 2000 ou (en dehors de Natura 2000) à une espèce protégée peut se justifier au regard des clauses de non-détérioration du NRL. Mais où localiser la compensation : dans ou en dehors des zones recensées dans le PNR comme zones de restauration ? La question est complexe, car *a priori*, une compensation n'est techniquement possible que sur des terrains présentant un potentiel de restauration minimal, à moins de recréer entièrement un habitat sur un site dépourvu d'un tel potentiel, ce qui est peu réaliste. Mais l'autoriser revient à admettre une perte nette de l'habitat naturel ou de l'espèce considéré et à permettre un double comptage (double-dipping) de mesures de restauration à la fois comme une mise en œuvre du PNR et comme le respect des dispositions des articles 6, § 4, et 16 de la directive Habitats ou de l'article 9 de la directive Oiseaux, en violation du principe d'additionnalité qui devrait s'appliquer aux mesures compensatoires⁹⁸, à tout le moins si l'ensemble des terrains présentant un potentiel de restauration est inclus dans la surface de référence favorable. Si un surplus de terrains potentiellement restaurables existe par rapport à la SRF, c'est dans ce surplus que devront être localisées les mesures compensatoires, de manière à assurer l'additionnalité des mesures compensatoires.

[Obligations spécifiques de développer des synergies] Afin de favoriser les synergies, les États membres doivent prendre en compte les mesures de restauration prévues dans leurs planifications nationales de mise en œuvre d'autres textes de droit européen de l'environnement lors de l'élaboration de leur plan national de restauration (art. 14, §§ 9, 10, 13 et 14). Ils doivent par ailleurs favoriser les mesures qui contribuent également aux objectifs climatiques et de protection des sols. Ils doivent prévoir une section spécifique à cet égard dans leur plan de restauration et mettre en avant les cobénéfices des mesures prévues (art. 15, § 3, r et t ; § 5). De plus, le suivi et le rapportage doit s'appuyer sur les méthodologies de suivi existantes, lorsque disponibles (voy., *supra*, section 2.4.2.1).

⁹⁶ Concernant Natura 2000, voy. l'art. 4, § 16, c ; concernant les espèces, voy. la possibilité de déroger à la clause de non-détérioration en dehors des sites Natura 2000 pour les plans ou projets d'intérêt public majeur pour lesquels il n'existe pas de solution alternative moins préjudiciable (art. 4, § 15, c). On notera que dans les sites Natura 2000, la délivrance d'une dérogation 'espèces' (pour une espèce non couverte par un objectif de conservation) ne semble pas autoriser une détérioration.

⁹⁷ SERE LEGAL WORKING GROUP, *op. cit.*, p. 6.

⁹⁸ Voy. C.-H. BORN, *et al.*, « La compensation écologique des dommages causés à la biodiversité : Un mal nécessaire? », *Aménagement, Environnement, Urbanisme et Droit Foncier*, 2012, no 3, pp. 12-40.

[Possibilités complémentaires] Au-delà des textes expressément mentionnés dans le NRL, les États membres devraient également réfléchir aux synergies qui peuvent être développées avec d'autres obligations de droit européen, notamment celles issues du règlement sur les espèces exotiques envahissantes, la directive sur les nitrates ou encore les directives sur l'évaluation environnementale des plans et projets, dans la mesure où la mise en œuvre effective ou le renforcement des obligations qui y sont prévues pourraient contribuer à l'atteinte des objectifs de restauration du NRL.

[Impact sur les obligations existantes] Inversement, le NRL n'inclut pas d'obligations expresses de prendre en compte le NRL lors de la révision des plans mentionnés dans le NRL⁹⁹. Cela étant, en vertu du principe d'intégration (art. 11 TFUE), les États membres devront prendre en compte leur obligations de restauration et leurs plans nationaux de restauration lors de la révision de ces plans. A cet égard, par exemple, le NRL devrait être pris en considération lorsque la Commission réexaminera d'ici le 31 décembre 2025, la liste des actes législatifs de l'Union concernant l'environnement et le climat aux objectifs desquels les plans stratégiques relevant de la politique agricole commune (PAC) des États membres devraient contribuer de façon cohérente, inscrite à l'annexe XIII du règlement 2021/2115¹⁰⁰. En vue d'atteindre les objectifs de restauration à l'horizon 2030, il pourrait même être nécessaire de revoir certains plans avant leur révision cyclique.

2.8 Financements

[Problématique] La question du financement de la mise en œuvre du NRL a été un sujet critique tout au long des négociations. L'analyse d'impact du NRL estimait que la mise en œuvre du règlement coûterait au moins entre 5,9 et 8,2 milliards d'euros par an entre 2022 et 2030¹⁰¹. Le manque de ressources financières est une des principales causes de sous-implémentation de nombreuses directives environnementales, dont la DCE, et des objectifs volontaires de restauration écologique¹⁰². Pour éviter que la mise en œuvre du NRL ne connaisse le même sort, celui-ci inclut plusieurs dispositions imposant à la Commission européenne et aux États membres de réfléchir aux financements disponibles.

[Financements européens] Tel que mentionné dans le préambule, le financement de mesures de restauration et de compensation des éventuelles pertes de revenus peut provenir des dépenses du budget de l'Union et de programmes de financement de l'Union¹⁰³. Les États membres peuvent notamment solliciter les fonds existants sous le MFF2021-2027 et le Next generation EU. Plusieurs études visent à inventorier les fonds disponibles et faciliter leur accès par les États membres¹⁰⁴. À ce

⁹⁹ Le NRL ne prévoit pas de modifications des directives et règlements imposant des planifications environnementales.

¹⁰⁰ Préambule, cons. 84, NRL.

¹⁰¹ Analyse d'impact du NRL, p. 246. Voy. aussi M. NESBIT, *et al.*, *Biodiversity financing and tracking – Final report*, Institute for European Environmental Policy and Trinomics, 2022 (en ligne : https://ieep.eu/wp-content/uploads/2022/12/final_report.pdf).

¹⁰² HERING, *et al.*, *op. cit.* ; voy. aussi Analyse d'impact du NRL, p. 116.

¹⁰³ Préambule, cons. 60, NRL.

¹⁰⁴ L'analyse d'impact du NRL inclut un tableau reprenant des financements disponibles au niveau européen, en précisant le type de financement et la manière dont ils peuvent être sollicités (pp. 248 à 255). Voy. aussi G.

stade-ci, l'Union européenne n'a pas augmenté les ressources disponibles pour la mise en œuvre du règlement, ni prévu de fonds spécifique pour la restauration des écosystèmes¹⁰⁵. Cela étant, la Commission européenne devra, pour le 19 août 2025 au plus tard, faire une évaluation des besoins de financement pour la mise en œuvre du règlement. Son évaluation doit contenir une vue d'ensemble des ressources financières disponibles au niveau de l'Union aux fins de la mise en œuvre du NRL, une évaluation des besoins de financement pour la mise en œuvre du NRL, une analyse visant à recenser tout manque de financement, le cas échéant, des propositions de mesures adéquates, y compris financières, pour remédier aux manques recensés, telles que la création de financements spécifiques (art. 21, § 7).

[Financements nationaux] Le NRL n'impose pas d'obligations spécifiques en matière de financement des mesures de restauration, les États membres ayant logiquement une marge de manœuvre importante dans ce domaine, conformément au principe de subsidiarité (art. 5 TUE). Tout au plus, le préambule précise que « les États membres devraient intégrer dans leurs budgets nationaux les dépenses liées aux objectifs en matière de biodiversité, y compris en ce qui concerne les coûts d'opportunité et les coûts de transition résultant de la mise en œuvre des plans nationaux de restauration »¹⁰⁶.

[Plan de financement national] Par contre, pour réduire les risques d'insuffisance de financement, le NRL impose aux États membres d'inclure dans leur PNR « l'estimation des besoins de financement pour la mise en œuvre des mesures de restauration, qui comprend une description du soutien apporté aux parties prenantes concernées par les mesures de restauration ou par d'autres obligations nouvelles découlant du présent règlement, et les moyens de financement prévus, qu'ils soient publics ou privés, y compris le financement ou cofinancement par des instruments de financement de l'Union » (art. 15, § 3, u). Ils devront par ailleurs inclure dans leur rapport sexennal des informations sur les progrès accomplis dans la satisfaction des besoins de financement, y compris un examen de l'investissement réel par rapport aux hypothèses d'investissement initial (art. 21, § 2, f).

[Subventions et aides d'Etat] Tel que mentionné ci-dessus, le NRL habilite les États membres à subventionner les mesures de restauration écologique (voy., *supra*, section 2.5.1). Malgré cette habilitation, les régimes d'aides devront tout de même être compatibles avec les règles en matière d'aides d'État¹⁰⁷. Il faudra être attentif à la qualification des personnes subventionnées. Si elles entrent

AUBERT, H. McDONALD, ET L. SCHOLL, *How much will the implementation of the Nature Restoration Law cost and how much funding is available?*, IEEP et Ecologic Institute, 2022 (en ligne : https://ieep.eu/wp-content/uploads/2023/01/4_Nature-Restoration-Law-and-Funding.pdf).

¹⁰⁵ Voy. à cet égard, la proposition de BIRDLIFE INTERNATIONAL, *Funding our Future: a Proposal to Overhaul the EU's Multiannual Financial Framework*, 2023 (en ligne : <https://www.birdlife.org/wp-content/uploads/2024/01/BL-Position-Paper-Funding-Our-Future-A-Proposal-to-Overhaul-the-EU's-Multiannual-Financial-Framework-1.pdf>); WWF, *et al.*, *NGO Position Paper: Call for a Dedicated EU Nature Restoration Fund*, 2024 (en ligne : <https://wwfeu.awsassets.panda.org/downloads/call-for-a-dedicated-eu-nature-restoration-fund-july-2024.pdf>).

¹⁰⁶ Préambule, cons. 78, NRL.

¹⁰⁷ Voy., à cet égard, I. HOHMANN, « Economic activities in natural national heritage? », *European State Aid Law Quarterly*, 2015, vol. 14, no 1, pp. 161-165.

dans la définition d'entreprises soumises à l'article 10 TFUE¹⁰⁸, les subventions devront alors respecter les règles relatives aux aides d'Etat. Le règlement de la Commission 651/2014 a été modifié en 2021 et en 2023 pour exempter à certaines conditions les aides d'Etat relative à la conservation et la restauration de la biodiversité de l'obligation de notification préalable à la Commission¹⁰⁹. Si un investissement ne rentre pas tout à fait dans les conditions d'exemptions, celui-ci devra être soumis à la Commission pour approbation.

[Financements privés] Au-delà des sources de financement européennes et nationales, le NRL encourage les États membres à stimuler le financement privé, sans pour autant prévoir d'obligations spécifiques à cet égard¹¹⁰. Il faudrait explorer comment le règlement 2020/852 présentant la taxonomie de l'Union en matière de finance durable pourrait être mobilisé pour inciter les investissements privés en faveur de la restauration de la nature¹¹¹.

[Subventions néfastes] Enfin, le plan national de restauration doit également inclure une indication des subventions qui ont une incidence négative sur la réalisation des objectifs et le respect des obligations énoncées dans le règlement. Ce faisant, le NRL s'attaque à un défi identifié de longue date¹¹² et complète les dispositions existantes en matière de climat¹¹³. Cela étant, cet inventaire n'a

¹⁰⁸ Une ONG environnementale peut être considérée comme une entreprise soumise aux règles des aides d'Etat. Dans l'affaire T-347/09, Allemagne c. Commission, 12 septembre 2013, ECLI:EU:T:2013:418, l'Allemagne avait transféré gratuitement des terrains publics à plusieurs ONG environnementales. La question s'est posée de savoir si un tel transfert pouvait être qualifié d'aide d'Etat ou non. Alors que la Commission considérait qu'un tel transfert constituait une aide d'Etat (même si elle était justifiée), l'Allemagne a contesté cette qualification au motif que les ONG environnementales ne constituaient pas une entreprise soumise à l'article 10 TFUE. Bien que le Tribunal ait reconnu la position des parties selon laquelle les activités de conservation de la nature pouvaient être considérées comme « exclusivement non économiques », les ONG en question exerçaient également des activités secondaires (exploitation d'un camping et activités d'exploitation forestière). Bien que fournies sans but lucratif, ces activités entraient en concurrence avec d'autres acteurs fournissant les mêmes services et/ou biens dans un but lucratif. Ce qui importe, c'est l'impact sur la concurrence. Voy. J. PROBST, « Au croisement de la protection de l'environnement et de aides d'etat, commentaire de l'arrêt république fédérale d'Allemagne c. Commission (t-347/09) », *Revue du Droit de l'Union Européenne*, 2013, no 4, pp. 796-804 ; HOHMANN, *op. cit.*, p. 164.

¹⁰⁹ Règlement (UE) no 651/2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité, JO L 187/1, art. 45, 56 sexies, § 8 (version consolidée). Les lignes directrices de la Commission concernant les aides d'Etat au climat, à la protection de l'environnement et à l'énergie ont également été mises à jour en 2022 (2022/C 80/01, JO C 80/1) (voir point 4.6), mais pas depuis la modification de 2023.

¹¹⁰ Préambule, cons. 80, NRL. Voy. aussi Analyse d'impact du NRL, p. 256.

¹¹¹ L. BARONI, *et al.*, *Restoring eu ecosystems : Recommendations for the successful implementation of the proposed eu nature restoration law*, Policy Brief, Think2030, 2022

¹¹² Voy. Stratégie de l'UE pour la biodiversité 2020, Action 17c.

¹¹³ Le Règlement (UE) 2018/1999 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat, JO L 328/1 (ci-après « Règlement sur la gouvernance climat-énergie ») prévoit plusieurs dispositions se rapportant à l'élimination progressive des subventions à l'énergie, en particulier aux combustibles fossiles. La Commission européenne doit notamment inclure dans son rapport sur l'état de l'union de l'énergie une section sur les progrès accomplis par les États membres en vue d'éliminer

pas de portée juridique et n'est pas assorti d'obligations de réduire lesdites subventions. Il est possible toutefois que leur suppression puisse être comptabilisée au titre de mesure de restauration passive si un effet mesurable sur l'état de conservation des espèces et habitats concernés peut être identifié.

2.9 Interaction avec les droits de propriété et autres droits fondamentaux

Sans entrer dans le détail de cette question qui a été analysée par une étude distincte, quelques points de réflexion et questionnements soulevés lors de nos échanges :

- Il importe d'éclaircir le rapport entre financement des mesures de subventions et compensation du manque à gagner ;
- La remise en eau des tourbières pouvant affecter les agriculteurs des terrains voisins, se pose la question de leur indemnisation éventuelle ;
- S'agissant du mécanisme de flexibilité de la clause de non-détérioration, le fait de décider d'appliquer la disposition sur certains habitats et pas sur d'autres pour des raisons strictement scientifiques suffit-il pour éviter une annulation pour discrimination ? On a vu que la Commission européenne laisse aux États membres la possibilité d'activer le mécanisme du paragraphe 13 de l'article 4 du NRL dans certains habitats et pas dans d'autres. De fait, appliquer les clauses de non-détérioration à l'échelle régionale pour tous ou partie des habitats forestiers pourrait permettre d'assurer une évaluation à une échelle appropriée pour l'habitat ; une motivation soigneuse des motifs scientifiques qui justifient le caractère raisonnable et proportionné d'une telle distinction devra être incluse dans la décision ou son dossier administratif ;
- Comme l'indique la note de S. Mohimont, « dans le cadre de la mise en œuvre du régime préventif en Natura 2000, un régime d'indemnités et d'avantages fiscaux est également développé. Soumettre les zones hors Natura 2000 à des exigences de non-détérioration pourrait représenter des inégalités de traitement entre les citoyens situés en Natura 2000 et hors Natura 2000 si aucun mécanisme d'indemnisation n'est mis en place » ; « Dans les sites Natura 2000, les clauses de non-détérioration du RRN s'appliquent à l'échelle locale sans pouvoir recourir au mécanisme décrit au paragraphe 13 de l'article 4. Les exceptions applicables sont celles reprises au paragraphe 16 du même article et aux conditions strictes définies dans l'article 6, § 4 de la directive Habitats. Evaluer les détériorations à l'échelle locale hors Natura 2000 pourrait conduire à des exigences similaires qu'on soit en Natura 2000 ou pas. Ceci constituerait une inégalité de traitement des citoyens si le régime d'avantages fiscaux et d'indemnités associé à la désignation des sites Natura 2000 n'est pas étendu aux autres terrains soumis à des restrictions équivalentes. » ; cette question méritera assurément une réflexion dans le cadre de la réforme de la LCN qui devra être envisagée.

Sans entrer dans le détail de cette question, rappelons que, selon la jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l'homme, similaire à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union

progressivement les subventions à l'énergie, en particulier aux combustibles fossiles (art. 35, § 2, n) Voy. également le 8eme programme d'action européen en matière d'environnement : Décision (UE) 2022/591 du Parlement européen et du Conseil du 6 avril 2022 relative à un programme d'action général de l'Union pour l'environnement à l'horizon 2030, JO L 114/22, art. 3, h.

européenne¹¹⁴, plusieurs conditions doivent être remplies pour qu'une ingérence soit conforme à l'article 1^{er} du Premier Protocole à la Convention européenne des droits de l'homme¹¹⁵ :

- Premièrement, l'ingérence doit être légale. Le principe de légalité présuppose en outre que la disposition applicable soit suffisamment accessible, précise et prévisible¹¹⁶ ;
- Deuxièmement, l'ingérence doit poursuivre un but légitime. Le deuxième alinéa de l'article 1, § 1, mentionne spécifiquement « l'intérêt général ». La protection de l'environnement et la conservation de la nature sont des objectifs légitimes qui peuvent justifier une ingérence dans le droit de propriété¹¹⁷. En général, les autorités nationales disposent d'une large marge d'appréciation pour déterminer ce qui est dans l'intérêt général, en particulier dans le domaine de la protection de l'environnement¹¹⁸ ;
- Troisièmement, l'ingérence doit être proportionnée, c'est-à-dire qu'un juste équilibre doit être maintenu entre les exigences de l'intérêt général et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu. En d'autres termes, il doit exister un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé. Cet équilibre serait rompu si la personne concernée devait supporter une charge spéciale et exorbitante¹¹⁹. Pour évaluer cet équilibre des intérêts, la Cour prend généralement en compte la rigueur des restrictions, les intérêts en jeu, l'existence de mesures compensatoires et les garanties procédurales¹²⁰.

Le Cour constitutionnelle, de son côté, a également indiqué dans un arrêt n° 57/2016 du 28 avril 2016 que le principe d'égalité des citoyens devant les charges publiques – qui, a-t-elle jugé, est une application du principe d'égalité et de non-discrimination - s'applique aux mesures de conservation de la nature. Dans cet arrêt de principe, qu'il est utile de citer *in extenso*, la Cour a jugé que :

« B.15.1. En vertu du principe de l'égalité des citoyens devant les charges publiques, l'autorité ne peut, sans compensation, imposer des charges qui excèdent celles qui doivent être supportées par un particulier dans l'intérêt général. Il découle de ce principe que les effets préjudiciables disproportionnés – c'est-à-dire le risque social ou entrepreneurial extraordinaire s'imposant à un groupe limité de citoyens ou d'institutions – d'une mesure de coercition qui est en soi régulière, comme le fait d'imposer une servitude d'utilité publique, ne doivent pas être mis à la charge des personnes lésées, mais doivent être répartis de manière égale sur la collectivité.

B.15.2. Etant donné que le principe de l'égalité des citoyens devant les charges publiques est une application du principe d'égalité et de non-discrimination, il appartient à la Cour de contrôler au regard de ce principe l'indemnisation prévue

¹¹⁴ Voy. CJUE, Affaire C-416/10, *Križan and Others*, 15 janvier 2013, ECLI:EU:C:2013:8, §§ 113-114

¹¹⁵ Voy. F. HAUMONT, *Droit européen de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme*, Bruylant, 2014, p. 187.

¹¹⁶ CEDH, *Beyeler c. Italy*, 5 janvier 2000, §§ 108-109.

¹¹⁷ Voy., notamment, CEDH, *Hamer c. Belgique*, 27 novembre 2007, §§ 79 - 81 (protection d'une zone forestière non bâtable) ; CEDH, *Fredin c. Suède*, 18 février 1991, § 48 (protection de la nature). Voy. HAUMONT, *op. cit.*, p. 189.

¹¹⁸ CEDH, *Kortessi c. Grèce*, 13 juillet 2006, § 38.

¹¹⁹ CEDH, *Hamer c. Belgique*, 27 novembre 2007, § 77.

¹²⁰ HAUMONT, *op. cit.*, pp. 191 et suivantes.

par la loi en cas de restriction du droit de propriété ou l'absence d'une telle indemnisation.

B.15.3. Le seul fait que l'autorité impose des restrictions au droit de propriété dans l'intérêt général n'a toutefois pas pour conséquence qu'elle soit tenue à indemnisation.

L'établissement, par ou en vertu d'une disposition législative, d'une servitude d'utilité publique ou d'une restriction d'un droit de propriété dans l'intérêt public ne confère pas un droit à une indemnité au propriétaire du fonds (Cass., 16 mars 1990, Pas., 1990, I, n° 427; CEDH, 25 juin 2015, Couturon c. France, §§ 34 à 43).

B.15.4. Une indemnité n'est requise que lorsque et dans la mesure où les effets de la servitude d'utilité publique ou la restriction du droit de propriété du groupe de citoyens ou d'institutions qui en font l'objet excèdent la charge qui peut être imposée dans l'intérêt général à un particulier.

B.15.5. Par son arrêt n° 12/2014, du 23 janvier 2014, auquel les parties requérantes se réfèrent, la Cour a dit pour droit que les articles 232 et 240 du Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire violaient l'article 16 de la Constitution, combiné avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, en ce qu'ils n'organisent pas un régime d'indemnisation d'une interdiction de bâtir résultant d'une mesure de classement. Le litige soumis au juge a quo concernait des propriétaires de terrains qui demandaient une indemnisation, fondée sur l'article 1382 du Code civil, en raison de l'interdiction de bâtir résultant de l'arrêté de classement de leurs parcelles, alors même que celles-ci étaient situées en zone d'habitation et avaient fait l'objet d'un permis de lotir. La Cour avait limité son examen à cette situation.

B.16.1. Par cet arrêt, la Cour répondait à une question préjudicielle, tout en limitant son examen à la situation concrète de l'instance soumise au juge a quo. En revanche, dans le cadre d'un recours en annulation, la Cour doit tenir compte du fait que le décret attaqué peut être appliqué à des situations très différentes ».

La Cour, après avoir examiné les dispositions relatives aux plans de gestion Natura 2000, a jugé en outre que :

« B.17.1. En ce qui concerne l'éventuelle indemnisation des entraves au droit de propriété en vertu des dispositions attaquées, il convient d'observer en premier lieu que le législateur décreta, dans certains cas, prévu expressément un régime d'indemnisation. Par exemple, les injonctions fondées sur l'article 9, § 2, alinéa 3, du décret sur la conservation de la nature ne peuvent être imposées aux particuliers propriétaires et utilisateurs de terrains moyennant une indemnité. Par ailleurs, le propriétaire d'un bien immobilier peut exiger que la Banque foncière flamande acquière celui-ci s'il démontre que, par suite de son inscription dans un plan de gestion Natura 2000 arrêté ou dans une version arrêtée du plan, la diminution de valeur de son bien immobilier est importante ou que la viabilité de l'exploitation existante est gravement compromise (article 42 du décret sur la

conservation de la nature). Selon les travaux préparatoires, une politique d'encadrement sera en outre mise en place, visant à limiter autant que possible l'impact socio-économique pour les exploitations agricoles (Doc. parl., Parlement flamand, 2013-2014, n° 2424/4, p. 7).

B.17.2. Le fait que les dispositions attaquées ne contiennent pour le surplus pas de régime d'indemnisation n'empêche pas que le juge examine, dans le cadre de certaines actions impératives, si, en vertu du principe d'égalité des citoyens devant les charges publiques, une indemnité doit être octroyée. En cas de silence du législateur, il appartient au juge d'appliquer le principe d'égalité des citoyens devant les charges publiques et de prendre en compte tous les éléments concrets d'intérêt public et privé, ainsi que les attentes raisonnables des citoyens en ce qui concerne la solidarité qui leur est demandée (Cass., 24 juin 2010, Pas., 2010, n° 453). »

Il est donc envisageable pour un particulier de s'adresser au juge civil pour réclamer une indemnité au cas par cas, en justifiant le caractère disproportionné de la charge qui lui est imposée au nom de l'intérêt général, en l'occurrence la restauration de la nature.

Il est probable qu'eu égard aux restrictions qui devront être imposées aux particuliers pour respecter les clauses de non-détérioration prévues par le NRL, une attention particulière sera accordée par les fédérations d'acteurs et de propriétaires aux mécanismes d'indemnisation.

3 Annexe I : Analyse systématique des objectifs et obligations de restauration

Cette annexe présente une analyse systématique de chaque objectif et sous-objectif de restauration, suivant l'ordre du règlement. Pour chacun d'eux, elle inclut les éléments suivants, lorsque pertinent : champ d'application, baseline, objectifs surfaciques, objectifs qualitatifs, clauses de non-détérioration, marges de manœuvre, dérogations, actes préparatoires et contenu spécifique du plan national de restauration, suivi, interactions avec les autres objectifs. Lorsqu'un objectif comprend plusieurs sous-objectifs, certaines informations sont regroupées pour l'ensemble des sous-objectifs.

3.1 Art. 4 : Habitats naturels et habitats d'espèces d'importance Communautaire

L'article 4 comprends trois types d'objectifs de restauration et une clause de non-détérioration :

- Mesures d'amélioration des habitats naturels (3.1.1)
- Mesures de rétablissement des habitats naturels (3.1.2)
- Mesures de restauration des habitats des espèces (3.1.3)
- Clause de non-détérioration (voir note CHB)

3.1.1 Mesures d'amélioration

En vertu de l'article 4, § 1, les États membres mettent en place les mesures de restauration nécessaires pour améliorer, jusqu'à atteindre un bon état, les zones de types d'habitats énumérés à l'annexe I qui ne sont pas en bon état.

- **Champ d'application matériel** : Types d'habitats naturels terrestres, côtiers et d'eau douce listés à l'annexe I ; ces types d'habitats naturels correspondent aux types d'habitats naturels de l'annexe I de la directive Habitats¹²¹, pour lesquels des zones spéciales de conservation doivent être désignées.
- **Baseline** : Les zones de types d'habitats énumérés à l'annexe I qui ne sont pas en bon état, selon les méthodes d'évaluation de la directive Habitats, au moment de l'entrée en vigueur du règlement. Pour quantifier le premier objectif intermédiaire, les États membres prennent uniquement en compte les zones pour lesquelles l'état du type d'habitat est connu (art. 14, § 2, al. 2)¹²². En parallèle, les États membres ont une obligation d'acquisition de connaissance sur l'état de l'ensemble des types d'habitats d'ici à 2040 (art. 4, § 9).
- **Objectifs de restauration et de connaissance**
 - **Objectifs surfaciques, échelonnés dans le temps** : L'objectif porte sur la mise en place de mesures de restauration sur un certain pourcentage surfacique progressif de la surface totale de l'ensemble des types d'habitats qui ne sont pas en bon état.
 - **Echéancier**
 - D'ici à 2030 : 30% de la surface totale de l'ensemble des types d'habitats de l'annexe I qui ne sont pas en bon état
 - D'ici à 2040 : 60% // ci-dessus mais par groupes d'habitats
 - D'ici à 2050 : 90% // ci-dessus mais par groupes d'habitats
 - **Objectif qualitatif** : En sus des objectifs surfaciques, les mesures de restauration doivent permettre d'atteindre le bon état des zones restaurées jusqu'à ce qu'au moins 90% soit en bon état (art. 4, § 17, a). Il s'agit d'une obligation de résultat, mais qui n'est pas échelonnée dans le temps. Les mesures de restauration doivent être mises en place sur au moins 90 % des zones d'habitat naturel dégradées d'ici à 2050, mais le bon état peut être atteint plus tard. La portée de cet objectif n'est pas claire : vise-t-il

¹²¹ La nomenclature des types d'habitats naturels marins a été revue et est reprise à l'annexe II du NRL.

¹²² Par exemple, si, pour un type d'habitat naturel, 25 % est en bon état, 25% est en mauvais état, et 50 % est inconnu, l'objectif de restauration ne s'appliquera que sur les 25 % dont on sait qu'ils sont en mauvais état.

90 % de l'ensemble des types d'habitats ou 90 % pour chaque type d'habitat ? Selon nous, celui-ci vise l'ensemble des types d'habitats.

- **Objectif d'acquisition de connaissance** : les États membres doivent veiller à ce que l'état des types d'habitats soit connu selon l'échéancier suivant (art. 4, § 9) :
 - 2030 : 90 % de la surface répartie sur l'ensemble des types d'habitats de l'annexe I
 - 2040 : 100 % : l'état de toutes les zones doit être connu
- **Flexibilités et marges de manœuvre**
 - **Quantitative** : les surfaces à améliorer doivent être quantifiées dans le plan national de restauration pour chaque type d'habitat, dans les limites des connaissances scientifiques. Cette quantification doit se fonder sur la superficie totale de l'habitat et une carte de sa répartition actuelle ainsi que la superficie de l'état qui n'est pas en bon état (art. 14, § 2, a).
 - **Matérielle** : Pour 2030, l'objectif s'applique à l'ensemble des types d'habitats naturels énumérés à l'annexe I, et non à chaque type d'habitat de manière individuelle. Les États membres peuvent donc choisir les types d'habitats naturels auxquels ils donnent la priorité dans un premier temps. Les échéances à l'horizon 2040 et 2050 réduisent quelque peu cette marge de manœuvre matérielle en l'appliquant à chaque groupe de types d'habitats naturels énuméré à l'annexe I¹²³. Cette interprétation ne fait pas unanimité dans la doctrine. Selon LEES ET PEDERSEN, « there is an open question here as to whether Member States are expected to treat the habitat types as individual units of protection, or whether the intention is to treat the 'habitat group' as the relevant unit, so that decisions can be made to prioritise certain types within a group. Furthermore, whether there is a deliberate adjustment of the nature of the obligation from 2030 to 2040 and beyond, is unclear (although in our opinion it is unlikely that this is deliberate). The Preamble does suggest that some prioritisation within habitat groups is appropriate, but the absence of such language in article 4(1)(a) casts some doubt on the scope of this Member State flexibility »¹²⁴.
 - **Géographique** : Dans le cadre de l'article 4, § 1, la localisation des sites à restaurer est assez limitée dans la mesure où elle dépend de la localisation des types d'habitats naturels en mauvais état. La marge de manœuvre géographique est donc limitée à la priorisation géographique des zones à restaurer. Jusqu'à 2030, les États membres doivent accorder la priorité aux mesures de restauration dans les zones situées dans des sites Natura 2000 (art. 4, § 1, al. 2). A la lecture du préambule, cette priorité ne semble pas absolue. Lorsque dûment justifié, les États membres devraient pouvoir garder la flexibilité de localiser les mesures en dehors de Natura 2000¹²⁵. Par ailleurs, ils devront également localiser des mesures de restauration en dehors de Natura 2000 s'il s'avère que les zones à restaurer au sein de Natura 2000 sont insuffisantes pour

¹²³ Voir, notamment, préambule, cons. 28. Voy. cependant le format standard de PNR, section 6.1.3.1, qui ne fait pas de distinction entre la période allant jusqu'à 203 et celles allant jusqu'à 2040 et 2050.

¹²⁴ LEES ET PEDERSEN, *op. cit.*, p. 85.

¹²⁵ Voy. préambule, cons. 28.

atteindre les objectifs surfaciques de 2030¹²⁶. En tout état de cause, cette marge de manœuvre est avant tout scientifique. En effet, la détermination des zones les plus appropriées pour la mise en œuvre de mesures de restauration doit se fonder, en vertu de l'article 4, § 8, sur les meilleures connaissances disponibles et sur les données scientifiques les plus récentes. Cela étant, les États membres doivent également tenir également compte, le cas échéant, de la diversité des situations dans différentes régions en ce qui concerne les exigences sociales, économiques et culturelles, les caractéristiques régionales et locales et la densité de population (art. 4, § 8). Il reste à savoir si les considérations scientifiques sont sur pied d'égalité avec les considérations sociales, économiques et culturelles, ou si la priorité va aux considérations scientifiques¹²⁷. Enfin, selon l'article 4, § 10, dans la localisation des mesures, les États membres tiennent également compte de la nécessité d'améliorer la connectivité entre les types d'habitats énumérés à l'annexe I et des exigences écologiques des espèces visées au paragraphe 7 qui sont présentes dans ces types d'habitats.

- **Temporelle** : Les périodes de conformité étant relativement longues (6-10-10 ans), les États membres disposent d'une certaine marge de manœuvre dans le calendrier de mise en œuvre des mesures d'amélioration au sein de chacune de ces périodes.

- **Dérogations**

- **Assouplissement des objectifs d'amélioration pour les habitats très communs et répandus qui couvrent plus de 3 % du territoire européen des États membres [concernés]¹²⁸**

- Les États membres peuvent réduire les objectifs surfaciques pour les habitats très communs et répandus :
 - 2030 : au moins 1/3 de 80 % de la surface qui n'est pas en bon état pour chacun de ces types d'habitats
 - 2040 : au moins 2/3 de 80 % de la surface qui n'est pas en bon état pour chacun de ces types d'habitats
 - 2050 : au moins 80 % de la surface qui n'est pas en bon état pour chacun de ces types d'habitats
- Conditions :
 - La dérogation doit être dûment justifiée
 - La dérogation n'est appliquée que s'il est garanti que le pourcentage réduit n'empêche pas que l'état de conservation favorable de chacun de

¹²⁶ LEES ET PEDERSEN, *op. cit.*, p. 86.

¹²⁷ CAVALLIN, *op. cit.*, p. 57.

¹²⁸ Il existe une imprécision dans le texte quant à l'étendue géographique à prendre en compte. Il n'y aurait cependant pas de sens de prendre en compte l'ensemble du territoire européen pour évaluer l'application potentielle de cette dérogation. Le préambule clarifie d'ailleurs cette étendue : « Il convient que les États membres, lorsque cela est dûment justifié et en ce qui concerne les types d'habitats qui sont très communs et répandus dans l'Union et qui couvrent plus de 3 % du territoire européen de l'État membre concerné, soient autorisés à appliquer un pourcentage inférieur [...] » (cons. 35). Voy. également le format standard de PNR, section 6.2.1.2.

ces types d'habitats soit atteint ou maintenu au niveau biogéographique national (art. 4, § 2, al. 2).

- Conséquence sur la quantification des objectifs de restauration pour les autres types d'habitats naturels : si un État membre applique cette dérogation, les superficies de ces habitats qui ne sont pas en bon état sont déduites du calcul (art. 4, § 3).
- **Exclusions de certaines zones pour des raisons de défense nationale (art. 7)**
 - Les États membres peuvent exempter les zones utilisées pour des activités répondant uniquement aux besoins de défense nationale, si ces mesures sont considérées incompatibles avec la poursuite de l'utilisation militaire des zones en question.
 - Conséquence sur la quantification des objectifs de restauration : contrairement à la dérogation précédente, l'article 7 ne prévoit pas d'ajustement corrélatif des objectifs généraux d'amélioration des habitats naturels listés à l'annexe I. L'article 7 ne prévoit pas non plus de clause d'exonération de responsabilité. S'ils excluent ces zones des obligations de restauration, les États membres doivent s'assurer qu'ils peuvent tout de même atteindre leurs objectifs de restauration.
- **Actes préparatoires et contenu spécifique du plan national de restauration**
 - Quantification et cartographie dans le PNR de la surface qui doit être restaurée pour atteindre les objectifs d'amélioration, selon la méthodologie décrite ci-dessus (marge de manœuvre quantitative)
 - Le format standard de PNR distingue la surface minimale à améliorer (section 6.1.3.1) de la surface totale et cartographie indicative des zones sujettes à mesures d'amélioration, qui pourrait être plus élevée que la surface minimale (section 6.2.2.2). Seule la surface minimale a une valeur prescriptive.
 - Le cas échéant, justification dans le PNR à propos de la dérogation concernant les habitats naturels très communs et répandus
 - Description des mesures visant à acquérir les connaissances sur l'état des écosystèmes

3.1.2 Mesures de rétablissement

En vertu de l'article 4, § 4, les États membres mettent en place les mesures de restauration nécessaires pour rétablir les types d'habitats énumérés à l'annexe I dans les zones où ces types d'habitats ne sont pas présents, dans le but d'atteindre la surface de référence favorable pour ces types d'habitats.

- **Champ d'application matériel** : Types d'habitats naturels listés à l'annexe I
- **Baseline** : L'objectif est calculé en faisant la différence entre l'étendue actuelle des types d'habitats (à l'entrée en vigueur du NRL) et la surface de référence favorable¹²⁹. La surface de

¹²⁹ Si la surface de référence favorable d'un type d'habitat naturel est de 100 hectares et que les zones actuelles (en bon et en mauvais état) ne couvrent que 30 hectares, il faudra mettre en place des mesures de restauration sur 70 hectares supplémentaires d'ici à 2050, dont au moins 21 hectares d'ici à 2030 et 42 hectares d'ici à 2040.

référence favorable est « la surface totale d'un type d'habitat dans une région biogéographique ou marine donnée au niveau national qui est considérée comme le minimum nécessaire pour assurer la viabilité à long terme d'un type d'habitat et de ses espèces typiques ou de sa composition typique en espèces, y compris toutes les variations écologiques significatives de ce type d'habitat dans son aire de répartition naturelle, et qui comprend la surface actuelle du type d'habitat et, si celle-ci n'est pas suffisante pour la viabilité à long terme du type d'habitat et de ses espèces typiques ou de sa composition typique en espèces, la surface supplémentaire nécessaire au rétablissement du type d'habitat; lorsque le type d'habitat concerné figure sur la liste de l'annexe I de la directive 92/43/CEE, un tel rétablissement contribue à atteindre un état de conservation favorable pour un habitat et, dans les écosystèmes marins, un tel rétablissement contribue à atteindre ou à maintenir un bon état écologique » (art. 3, § 8). La surface de référence favorable est quantifiée pour chaque habitat naturel compte tenu des enregistrements de la répartition historique et des modifications attendues des conditions environnementales dues au changement climatique (art. 14, § 2, a, iii).

- **Objectifs de restauration**

- **Objectifs surfaciques échelonnés dans le temps** : L'objectif porte sur la mise en place de mesures de rétablissement sur un certain pourcentage progressif de la surface supplémentaire nécessaire pour atteindre la surface de référence favorable totale pour chaque groupe de types d'habitats énumérés à l'annexe I, telle qu'elle est quantifiée dans le plan national de restauration.
 - **Echéancier**
 - D'ici à 2030 : 30 % de la surface supplémentaire
 - D'ici à 2040 : 60 % de la surface supplémentaire
 - D'ici à 2050 : 100 % de la surface supplémentaire
- **Objectif qualitatif** : Etonnement, l'obligation de rétablissement de la surface de référence favorable ne précise pas la qualité que les zones rétablies doivent atteindre. Implicitement, il semble évident que ces zones doivent également atteindre un bon état. Les mesures de restauration mises en place pour rétablir la surface de référence favorable doivent donc être à même d'atteindre un bon état.

- **Flexibilités et marges de manœuvre**

- **Quantitative** : Les surfaces à rétablir sont à quantifier dans le plan de restauration pour chaque type d'habitat, dans les limites des connaissances scientifiques. Pour chaque type d'habitat, cette quantification se base sur la superficie totale de l'habitat et une carte de sa répartition actuelle ; la superficie de l'habitat qui n'est pas en bon état ; la surface de référence favorable ; ainsi que les zones les plus appropriées pour le rétablissement des types d'habitats compte tenu des modifications en cours et attendues des conditions environnementales dues au changement climatique. La marge de manœuvre des États membres est principalement liée à la notion de « surface de référence favorable » (voir, ci-dessus, baseline) et semble donc limitée à des critères scientifiques.
- **Matérielle** : l'objectif s'applique à « chaque groupe de types d'habitats énumérés à l'annexe I », dès 2030. Les États membres peuvent prioriser certains types d'habitats

naturels au sein d'un même groupe pour l'atteinte des objectifs d'ici à 2030 et 2040. Dans la mesure où l'objectif final correspond à 100 %, il n'y a pas de marge de manœuvre matérielle à long terme. De plus, l'article 4, § 17, précise qu'il faut atteindre la surface de référence favorable pour chaque type d'habitat naturel listé à l'annexe I.

- **Géographique** : les États membres ont également une certaine marge de manœuvre quant au choix des zones à rétablir et de l'ordre de priorité. Selon l'article 14, § 2, a, iv, les États membres doivent identifier les zones les plus appropriées pour le rétablissement des types d'habitats compte tenu des modifications en cours et attendues des conditions environnementales dues au changement climatique. Étonnement, cet article ne mentionne pas la présence historique comme critère de localisation. Il semblerait donc que la création (plutôt que recréation) soit également acceptée, pour autant qu'elle soit appropriée. En tout état de cause, comme pour les objectifs d'amélioration, la détermination des zones les plus appropriées pour la mise en œuvre de mesures de restauration se fonde sur les meilleures connaissances disponibles et sur les données scientifiques les plus récentes (art. 4, § 8). Les États membres tiennent également compte, le cas échéant, de la diversité des situations dans différentes régions en ce qui concerne les exigences sociales, économiques et culturelles, les caractéristiques régionales et locales et la densité de population (art. 4, § 8). Tout comme pour les mesures d'amélioration, les États membres doivent enfin tenir compte de la nécessité d'améliorer la connectivité entre les types d'habitats énumérés à l'annexe I et des exigences écologiques des espèces visées à l'art. 4, § 7, qui sont présentes dans ces types d'habitats
- **Temporelle** : Les périodes de conformité étant relativement longues (6-10-10 ans), les États membres disposent d'une certaine marge de manœuvre dans le calendrier de mise en œuvre des mesures d'amélioration au sein de chacune des périodes de conformité.

- **Dérogations**

- **Assouplissements des objectifs de rétablissement pour cause d'infaisabilité** (art. 4, § 5) :
 - Les États membres peuvent réduire les objectifs surfaciques pour les habitats pour lesquels il n'est pas possible d'atteindre 100 % de la surface de référence favorable :
 - 2030 : 30 % du pourcentage inférieur
 - 2040 : 60 % du pourcentage inférieur
 - 2050 : pourcentage inférieur à fixer entre 90 et 100 %
 - Conditions
 - Fournir une justification adéquate dans le plan national de restauration
 - Conséquence sur la quantification des objectifs de rétablissement pour les autres types d'habitats naturels : l'obligation énoncée au paragraphe 4 s'applique aux types d'habitats restants qui font partie des groupes de types d'habitats énumérés à l'annexe I auxquels appartiennent ces types d'habitats spécifiques.

- **Exclusions de certaines zones pour des raisons de défense nationale (art. 7)**
 - Les États membres peuvent exempter les zones utilisées pour des activités répondant uniquement aux besoins de défense nationale, si ces mesures sont considérées incompatibles avec la poursuite de l'utilisation militaire des zones en question.
 - Conséquence sur la quantification des objectifs de restauration : Contrairement à la dérogation précédente, l'article 7 ne prévoit pas d'ajustement corrélatif des objectifs généraux d'amélioration et de rétablissement des habitats naturels listés à l'annexe I et de restauration des habitats d'espèces. L'article 7 ne prévoit pas non plus de clause d'exonération de responsabilité. S'ils excluent ces zones des obligations de restauration, les États membres doivent s'assurer qu'ils peuvent tout de même atteindre leurs objectifs de restauration.
- **Contenu spécifique du plan national de restauration**
 - Quantification dans le PNR de la surface qui doit être rétablie pour atteindre les objectifs de rétablissement
 - Le format standard de PNR distingue la surface minimale à rétablir (section 6.1.3.2) des surfaces totales et cartographies indicatives par groupe des zones sujettes à mesures de rétablissement, qui pourraient être plus élevées que la surface minimale (section 6.2.4.5). Seule la surface minimale a une valeur prescriptive.
 - Le cas échéant, justification et quantification de l'assouplissement des objectifs de rétablissement pour cause d'infaisabilité

3.1.3 Mesures d'amélioration des habitats des espèces

L'article 4, § 7, exigent des États membres qu'ils mettent en place les mesures de restauration des habitats terrestres, côtiers et d'eau douce des espèces énumérées aux annexes II, IV et V de la directive Habitats et des habitats terrestres, côtiers et d'eau douce des oiseaux sauvages relevant du champ d'application de la directive Oiseaux qui, en plus des mesures de restauration visées aux paragraphes 1 et 4 de l'article 4, sont nécessaires pour améliorer la qualité et la quantité de ces habitats, y compris en les rétablissant, et pour améliorer leur connectivité, jusqu'à atteindre une qualité suffisante et une quantité suffisante.

- **Champ d'application matériel** : habitats terrestres, côtiers et d'eau douce des espèces énumérées aux annexes II, IV et V de la directive Habitats et des habitats terrestres, côtiers et d'eau douce des oiseaux sauvages relevant du champ d'application de la directive Oiseaux (ci-après « espèces d'intérêt communautaire »). Etant donné que la directive Oiseaux s'applique à tous les oiseaux sauvages, l'obligation de l'article 4, § 7, s'étend potentiellement à tous les habitats abritant des oiseaux sauvages¹³⁰.

¹³⁰ LEES ET PEDERSEN, *op. cit.*, p. 87.

- **Baseline** : Ce qui est nécessaire en sus des obligations d'amélioration et de rétablissement définies ci-dessus pour atteindre une qualité et quantité suffisante des habitats des espèces qui sont nécessaires pour atteindre leur état de conservation favorable. Cette obligation s'ajoute aux obligations précédentes¹³¹. Il existe un grand nombre de recoupements entre les types d'habitats énumérés à l'annexe I et les habitats nécessaires à des espèces spécifiques. Par conséquent, les obligations relatives aux habitats d'espèces peuvent servir à « rattraper » ce qui manque une fois que les obligations d'amélioration et de rétablissement des habitats naturels sont remplies (« clause filet »)¹³².

- **Objectifs de restauration**
 - **Objectifs surfaciques** : Cette obligation consiste en une obligation de mettre en place des mesures de restauration (amélioration et rétablissement) dans le but d'atteindre, notamment, une quantité suffisante des habitats des espèces d'intérêt communautaire (voir définition ci-dessous). Le NRL ne quantifie cependant pas et n'échelonne pas dans le temps les pourcentages à atteindre. A la place, il requiert une « tendance croissante ». Les États membres doivent quantifier dans leur plan national de restauration les surfaces à restaurer pour atteindre les objectifs de l'article 4, § 7. Le format standard de PNR n'inclut pas de quantification minimale dans la section 6.1.3 pour les habitats d'espèces, contrairement aux objectifs ci-dessus, mais uniquement une section sur la surface totale indicative de zones sujettes à restauration pour 2050, avec possibilités d'inclure des estimations pour 2030 et 2040 (optionnel) (section 6.2.5.3).
 - **Objectifs qualitatifs** : Au-delà de la quantité, les États membres doivent également démontrer une tendance croissante vers une qualité suffisante des habitats terrestres, côtiers et d'eau douce des espèces d'intérêt communautaire. Il s'agit d'une obligation de moyen et non de résultat, beaucoup moins précise que pour les habitats naturels de l'annexe I¹³³. Tel qu'énoncé par Lees, « The criteria for success are, however, different from those found in articles 4(1) and 4(4). Here, the goal of the restoration measures is not to bring the habitats into good condition per se but rather to put in place such measures as are necessary to enhance or re-establish both in terms of quality (defined in article 3(9)) and quantity (see article 3(10)) and to enhance connectivity for the specific species. The primary focus is on the needs of the supported species rather than on the habitat type itself »¹³⁴.

¹³¹ Ibid., p. 12.

¹³² Ibid., p. 8.

¹³³ Il y a une incohérence entre l'article 4, § 7, et l'article 4, § 17 : selon l'article 4, § 7, « [...] sont nécessaires pour améliorer la qualité et la quantité de ces habitats, y compris en les rétablissant, et pour améliorer leur connectivité, jusqu'à atteindre une qualité suffisante et une quantité suffisante » ; selon l'article 4, § 17, les Etats membres veillent à obtenir « une tendance croissante vers une qualité et une quantité suffisantes ». L'article 4, § 7, énonce donc une obligation de résultat, mais non définie dans le temps, tandis que l'article 4, § 17, énonce une obligation de moyen.

¹³⁴ LEES ET PEDERSEN, *op. cit.*, p. 87. Voy. aussi Analyse d'impact du NRL, p. 295, énonçant : « As a result of this, it is appropriate for the EU restoration target to focus on the (measurable) recovery of EU protected species populations by restoring their habitat rather than achieving 'good condition' of the habitat »

- **Marges de manœuvre :**
 - **Quantitative :**
 - Les États membres doivent quantifier, dans leur plan national de restauration, les surfaces à restaurer pour atteindre une quantité suffisante d'habitats. Par quantité suffisante, on entend « la quantité de l'habitat d'une espèce qui permet de satisfaire aux exigences écologiques de cette espèce à tout stade de son cycle biologique de façon à ce qu'elle se maintienne sur le long terme en tant que composante viable de son habitat dans son aire de répartition naturelle, contribuant à atteindre ou à maintenir un état de conservation favorable pour une espèce qui figure sur la liste de l'annexe II, IV ou V de la directive 92/43/CEE et à préserver les populations des espèces d'oiseaux sauvages couvertes par la directive 2009/147/CE et, en outre, dans les écosystèmes marins, contribuant à atteindre ou à maintenir un bon état écologique » (art. 3, § 10). Les États membres doivent quantifier cette quantité suffisante, compte tenu des zones les plus appropriées pour le rétablissement de ces habitats, et de la connectivité nécessaire entre les habitats pour que les populations d'espèces puissent prospérer, ainsi que des modifications en cours et attendues des conditions environnementales dues au changement climatique, des besoins, qui sont en concurrence, des habitats et des espèces, et de la présence de terres agricoles à haute valeur naturelle (art. 14, § 2, b).
 - Ils doivent également quantifier, dans leur plan national de restauration, les surfaces à restaurer pour atteindre une qualité suffisante d'habitats d'espèce. La qualité suffisante est définie comme « la qualité de l'habitat d'une espèce qui permet de satisfaire aux exigences écologiques de cette espèce à tout stade de son cycle biologique de façon à ce qu'elle se maintienne sur le long terme en tant que composante viable de son habitat dans son aire de répartition naturelle, contribuant à atteindre ou à maintenir un état de conservation favorable pour une espèce qui figure sur la liste de l'annexe II, IV ou V de la directive 92/43/CEE et à préserver les populations des espèces d'oiseaux sauvages couvertes par la directive 2009/147/CE et, en outre, dans les écosystèmes marins, contribuant à atteindre ou à maintenir un bon état écologique » (art. 3, § 9). Les États membres prennent en compte les mêmes éléments que pour la quantité suffisante (art. 14, § 2, b).
 - **Matérielle :** Etant donné qu'il s'agit d'une approche par espèce, les États membres doivent veiller à obtenir une tendance croissante vers la qualité et la quantité suffisante d'habitats pour chaque espèce énumérée dans les annexes de la directive Habitats et pour chaque espèce d'oiseaux couverte par la directive Oiseaux (voir à cet égard le format standard de PNR, section 6.2.5, qui met en place une approche par espèce ou groupe d'espèces). La marge de manœuvre porte uniquement sur l'ordre de priorisation des mesures et éventuellement sur le type d'habitat naturel, lorsque les critères scientifiques le permettent.
 - **Géographique :** Tout comme les objectifs d'amélioration et de rétablissement des habitats naturels de l'annexe I, la détermination des zones les plus appropriées pour

la mise en œuvre de mesures de restauration se fonde sur les meilleures connaissances disponibles et sur les données scientifiques les plus récentes (art. 4, § 8). Les États membres tiennent également compte, le cas échéant, de la diversité des situations dans différentes régions en ce qui concerne les exigences sociales, économiques et culturelles, les caractéristiques régionales et locales et la densité de population (art. 4, § 8). Par ailleurs, les mesures de restauration doivent être localisées de telle sorte à améliorer la connectivité des habitats des espèces (art. 4, § 7).

- **Temporelle** : les États membres disposent d'une marge de manœuvre temporelle importante, car aucun délai n'est fixé pour atteindre cet objectif. Ils doivent obtenir une tendance croissante vers une qualité et quantité suffisante.

- **Dérogations**

- **Assouplissements des objectifs /**
- **Exclusions de certaines zones pour des raisons de défense nationale (art. 7)**
 - Les États membres peuvent exempter les zones utilisées pour des activités répondant uniquement aux besoins de défense nationale, si ces mesures sont considérées incompatibles avec la poursuite de l'utilisation militaire des zones en question.
 - Conséquence sur la quantification des objectifs de restauration : L'article 7 ne prévoit pas d'ajustement corrélatif des objectifs généraux de restauration des habitats d'espèces. L'article 7 ne prévoit pas non plus de clause d'exonération de responsabilité. Si les États membres excluent ces zones des obligations de restauration, ils doivent s'assurer qu'ils peuvent tout de même atteindre leurs objectifs de restauration.

- **Contenu spécifique du plan national de restauration**

- Les États membres doivent quantifier dans leur plan national de restauration la surface qui doit être restaurée pour atteindre la qualité et la quantité suffisante d'habitats d'espèce. Tel que mentionné ci-dessus, le format standard de PNR n'inclut pas de quantification minimale dans la section 6.1.3 pour les habitats d'espèces, mais uniquement une section sur la surface totale indicative de zones sujettes à restauration pour 2050 (section 6.2.5.3), avec possibilités d'inclure des estimations pour 2030 et 2040 (section 6.3.3 - facultative)

- **Complémentarité avec les objectifs d'amélioration et de rétablissement des habitats naturels** : Les États membres ne doivent mettre en place des mesures de restauration des habitats d'espèce que si les mesures de rétablissement et de restauration des habitats naturels de l'annexe I sont insuffisantes pour atteindre la quantité et la qualité suffisantes.

3.2 Art. 8 : Ecosystèmes urbains

L'article 8 du NRL contient deux objectifs, l'un se rapportant aux espaces verts urbains, l'autre, au couvert arboré urbain. Le couvert arboré urbain est un sous-ensemble des espaces verts urbains¹³⁵. En introduisant un indicateur séparé sur le couvert arboré, le NRL introduit un élément qualitatif dans l'approche purement surfacique (voir ci-dessous), le couvert arboré étant considéré comme un espace vert urbain de haute qualité¹³⁶.

3.2.1 Champ d'application géographique

Cet objectif s'applique aux zones d'écosystèmes urbains des agglomérations, villes et banlieues¹³⁷, tels que délimités conformément à l'article 14, § 4 :

- Soit l'ensemble de l'agglomération ou de la ville et de la banlieue
- Soit certaines parties de l'agglomération ou de la ville et de la banlieue, comprenant au moins ses centres urbains, ses pôles urbains et, si l'État membre concerné le juge approprié, ses zones périurbaines
- Possibilité de regroupement : Les États membres peuvent regrouper les zones d'écosystème urbain de deux ou plusieurs agglomérations adjacentes et/ou villes et banlieues adjacentes en une zone d'écosystème urbain commune à ces agglomérations ou villes et banlieues, respectivement

3.2.2 Objectifs spécifiques

3.2.2.1 Espaces verts urbains

- **Champ d'application matériel** : les espaces verts urbains sont définis comme « la surface totale d'arbres, de fourrés, d'arbustes, de végétation herbacée permanente, de lichens et de mousses, d'étangs et de cours d'eau présents dans les agglomérations ou dans les villes et banlieues [...] » (art. 3, § 20). Les espaces verts urbains comprennent, entre autres, les forêts et parcelles boisées, les parcs, les jardins, les fermes urbaines, les rues arborées, les prairies urbaines et les haies urbaines, les étangs et les cours d'eau, mais aussi les toitures et murs végétalisés¹³⁸.
- **Baseline** : Surface des espaces verts urbains et du couvert arboré urbain à l'entrée en vigueur du NRL (2024).

¹³⁵ Analyse d'impact du NRL, pp. 93 et 453.

¹³⁶ Analyse d'impact du NRL, p. 453.

¹³⁷ Les notions d'agglomérations, villes, banlieues, unité administrative locale, centres urbains, sont des notions connues du droit européen, définies dans le règlement (CE) n° 1059/2003 du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 relatif à l'établissement d'une nomenclature commune des unités territoriales statistiques (NUTS), JO L 154/1. Les zones périurbaines sont définies comme « les zones adjacentes à des centres urbains ou à des pôles urbains, comprenant au moins toutes les zones situées dans un rayon d'un kilomètre, mesuré à partir des limites extérieures de ces centres urbains ou pôles urbains, et situées dans la même agglomération ou dans la même ville et banlieue que ces centres urbains ou pôles urbains ». Voy. définitions, art. 3, § 19.

¹³⁸ Préambule, cons. 47 et 48.

- **Objectifs de restauration**
 - **Objectifs surfaciques échelonnés dans le temps** : Augmentation des espaces verts urbains jusqu'à atteindre un niveau satisfaisant. Il s'agit d'une obligation de résultat (veiller à ce que) mais encore assez peu déterminée.
 - Echéancier :
 - 2030 : Pas de perte nette de la surface totale nationale des espaces verts urbains, comparé à 2024
 - A partir de 2031 : tendance à l'augmentation de la surface totale nationale des espaces verts urbains, à mesurer tous les 6 ans, comparé à 2031
 - Pas d'échéance finale pour l'atteinte du niveau satisfaisant
 - Types de mesures : Création d'espaces verts, y compris au moyen de l'intégration d'espaces verts urbains dans les bâtiments et infrastructures et en transformant des friches industrielles, des anciennes zones industrielles et des carrières en sites naturels. Cette approche quantitative, basée sur la surface d'espaces verts urbains, ne semble pas laisser place à des mesures d'amélioration d'espaces verts existants.
 - **Pas d'objectif qualitatif** : A première vue, il s'agit d'une approche purement surfacique. Par contre, le niveau satisfaisant doit être établi en fonction du cadre d'orientation de la Commission européenne. Il serait logique que celui-ci soit basé sur une approche qualitative, soit la quantité d'espaces verts urbains nécessaire au bon fonctionnement des services écosystémiques et à la conservation de la biodiversité urbaine, tel que mentionné dans le préambule. Cela étant, une fois les surfaces fixées, il ne semble pas que la Commission puisse exiger dans son cadre d'orientation l'introduction d'indicateurs qualitatifs de biodiversité, de qualité des sols ou de maintien et d'amélioration des services écosystémiques. Rien n'empêche, par contre, les États membres d'aller plus loin et de le faire.

- **Flexibilités et marges de manœuvre**
 - **Quantitative** :
 - La marge de manœuvre des États membres pour quantifier la *baseline* est relativement réduite. La surface totale de espaces verts urbains doit être calculée, « sur la base des données fournies par le service Copernicus de surveillance des terres dans le cadre de la composante Copernicus du programme spatial de l'Union, établi par le règlement (UE) 2021/696, et, si elles sont disponibles pour l'État membre concerné, d'autres données supplémentaires appropriées fournies par cet État membre » (art. 3, § 20).
 - Le niveau satisfaisant est à fixer par les États membres d'ici à 2030, en conformité avec le cadre d'orientation de la Commission européenne, s'il est disponible (art 14, § 5). La marge de manœuvre des États membres pour définir les niveaux satisfaisants dépendra de la précision du cadre d'orientation de la Commission européenne.
 - **Matérielle** : L'objectif concernant les espaces verts urbains ne fait pas de distinction entre les différents types d'espaces verts urbains (voir discussion ci-

dessus sur la qualité). Les États membres ont donc une marge d'appréciation importante dans le choix des espaces verts urbains à privilégier, ce qui présente un risque pour les espaces verts urbains de grande qualité biologique (parcs anciens, friches étendues, zones humides, etc.), qui pourraient être remplacés par une même surface d'intérêt moindre. A priori, donc, la perte d'une surface de parc pourrait être compensée par une même surface de toiture verte, même si celle-ci ne fournit pas les mêmes services écosystémiques. Notons cependant que les États membres doivent privilégier les mesures de restauration qui permettent des synergies avec l'objectif de neutralité de dégradation des terres, et donc d'absence d'artificialisation nette du sol¹³⁹.

- **Temporelle** : Etant donné l'absence d'échéances intermédiaires et finales, les États membres disposent d'une importante marge de manœuvre temporelle. Ils doivent tout de même démontrer une tendance à la hausse tous les 6 ans.
- **Géographique** : Les États membres disposent d'une importante marge de manœuvre géographique, à la fois dans la fixation de l'espace de référence (définition large de la notion de zone d'écosystèmes urbains) et dans la localisation des espaces verts urbains. Deux éléments méritent une attention particulière :
 - Dépendamment de la délimitation des zones d'écosystèmes urbains, il existe un risque de transfert des espaces verts et couverts arborés des centres urbains vers les périphéries. Cela étant, de tels transferts risquent d'engendrer des pertes de services écosystémiques pour les habitants des centres urbains, ce qui pose la question de savoir si un tel transfert est contraire au principe d'égalité ;
 - Par ailleurs, l'objectif s'applique à la « surface totale nationale » d'espaces verts urbains. Autrement dit, il semblerait que la perte d'espaces verts urbains dans une zone d'écosystème urbain (une ville déterminée) puisse être compensée par une augmentation d'espaces verts urbains dans une autre zone (soit une autre ville). Là aussi, ce type de transfert risque d'engendrer des pertes de services écosystémiques à l'échelle locale. Il faudrait, selon nous, appliquer les objectifs pour chaque zone d'écosystème urbain, même si le règlement vise la surface totale nationale.
- **Clauses de non-détérioration** : en soi, l'interdiction d'une perte nette de surfaces est une forme de clause de non-détérioration appliquée aux surfaces à l'échelle nationale ; en revanche, aucune clause de non-détérioration de la qualité des espaces urbains concernés n'est applicable.

3.2.2.2 Couvert arboré urbain

- **Champ d'application matériel** : Le couvert arboré urbain est défini comme « la surface totale de couvert arboré dans les agglomérations et dans les villes et banlieues [...] » (art. 3, § 21).

¹³⁹ Voy., à cet égard, Analyse d'impact du NRL, pp. 451-452.

Celui-ci se mesure en surface et non en nombres d'arbre. Ce type d'écosystème est une sous-catégorie d'espaces verts urbains.

- **Baseline** : Surface du couvert arboré urbain à l'entrée en vigueur du NRL (2024).
- **Objectifs de restauration**
 - **Objectifs surfaciques échelonnés dans le temps** : augmentation de la surface du couvert arboré jusqu'à atteindre un niveau satisfaisant. Il s'agit d'une obligation de résultat (veille à ce que)
 - **Echéancier** :
 - 2030 : Pas de perte nette de la surface totale nationale du couvert arboré urbain, comparé à 2024
 - A partir de 2031 : tendance à l'augmentation du couvert arboré urbain, dans chaque zone d'écosystème urbain, comparé à 2031, à évaluer tous les 6 ans
 - Pas d'échéance finale pour l'atteinte des niveaux satisfaisants
 - **Types de mesures** : Plantation d'arbre. Attention, un jeune arbre n'aura pas le même couvert arboré qu'un arbre mature. Toute plantation compensatoire doit donc être plus importante que la coupe ?
 - **Pas d'objectif qualitatif** : à nouveau, cette absence d'exigence pourrait entraîner d'importants dommages à la biodiversité, si le bois endommagé présente un grand intérêt biologique (bois ancien) et s'il est remplacé par une plantation d'arbres de faible intérêt biologique.
- **Marges de manœuvre**
 - **Quantitative** :
 - La marge de manœuvre pour quantifier la *baseline* est relativement réduite. La surface totale du couvert arboré urbain doit être calculée « sur la base des données Tree Cover Density fournies par le service Copernicus de surveillance des terres dans le cadre de la composante Copernicus du programme spatial de l'Union, établi par le règlement (UE) 2021/696 du Parlement européen et du Conseil, et, si elles sont disponibles pour l'État membre concerné, d'autres données supplémentaires appropriées fournies par cet État membre » (art. 3, § 21) ;
 - Le niveau satisfaisant est à fixer par les États membres d'ici à 2030, en conformité avec le cadre d'orientation de la Commission européenne, s'il est disponible (art 14, § 5). La marge de manœuvre quantitative pour définir les niveaux satisfaisants dépendra de la précision du cadre d'orientation de la Commission européenne.
 - **Matérielle** : Les États membres ont une marge d'appréciation importante dans le choix des essences à privilégier. Ils doivent cependant respecter les principes écologiques, tel que spécifié à l'article 13.
 - **Géographique** : Les États membres disposent d'une importante marge de manœuvre géographique, à la fois dans la fixation de l'espace de référence (définition large de la notion de zone d'écosystèmes urbains) et dans la localisation

du couvert arboré urbain. L'objectif à l'horizon 2030 s'applique à la surface totale nationale du couvert arboré urbain (voir questionnements ci-dessus sur le risque de transfert de services écosystémiques). Par contre, après 2031, cet objectif doit être atteint au sein de chaque zone d'écosystème urbain.

- **Temporelle** : Etant donné l'absence d'échéances intermédiaires et finales, les États membres disposent d'une importante marge de manœuvre temporelle. Ils doivent tout de même démontrer une tendance à la hausse tous les 6 ans.
- **Clauses de non-détérioration** : la remarque faite sur les espaces verts urbains est également d'application ici.

3.2.3 Dérogations communes aux deux objectifs

- **Exclusion** : les États membres ont la possibilité d'exclure les zones d'écosystème urbain dans lesquelles les espaces verts urbains et le couvert arboré urbain sont déjà bien déployés (zones dans lesquelles la part des espaces verts urbains dans les centres urbains et les pôles urbains dépasse 45 % et la part du couvert arboré urbain dépasse 10 %). Contrairement aux clauses d'assouplissement ci-dessus, il n'y a pas d'objectifs réduits pour ces zones. Il s'agit donc d'une exclusion pure et simple. Ces zones ne sont pas comptabilisées dans la surface totale nationale d'écosystèmes urbains. Aucune obligation n'y est donc applicable. Toutefois, si la proportion d'espaces verts urbains et de couvert arboré passe sous les seuils indiqués, il nous semble qu'ils doivent à nouveau être pris en compte dans les obligations de restauration précitées.

3.2.4 Actes préparatoire et contenu du PNR spécifiques aux écosystèmes urbains

- Délimitation et cartographie des zones d'écosystème urbain
- Baseline :
 - Bien que cela ne soit pas expressément requis aux articles 14 et 15, il faut quantifier la surface totale d'espaces verts urbains et du couvert boisé urbain au moment de l'entrée en vigueur du NRL (2024), pour évaluer l'objectif d'absence de perte nette, puis de tendance à la hausse. Les méthodologies à utiliser sont spécifiées dans la définition des deux indicateurs (voir, ci-dessus, marge de manœuvre quantitative). Le format standard de PNR demande aussi une cartographie des espaces verts urbains et du couvert arboré urbain (sections 8.1.3.2 et 8.1.3.3).
 - Réévaluation de la *baseline* au 1^{er} janvier 2031, lors de la mise à jour du PNR.
- Quantification des surfaces à restaurer pour atteindre les objectifs de restauration fixés aux articles 4 à 12. Selon le format standard de PNR, il s'agit d'une quantification indicative à estimer au minimum pour 2050, avec option d'inclure des estimations pour 2040 (section 8.2.2).
- D'ici à 2030 : niveaux satisfaisants des espaces verts urbains et du couvert arboré urbain, à déterminer sur la base du cadre d'orientation de la Commission européenne en 2028. Cet élément sera à intégrer dans le deuxième plan national de restauration.

3.2.5 Suivi

- Suivi de la surface des espaces verts urbains et du couvert arboré urbain dans les zones d'écosystème urbain, à partir du 18 août 2024, tous les 6 ans (art. 20, § 1, b)

3.2.6 Interactions avec les autres objectifs

- Certaines mesures peuvent à la fois contribuer aux objectifs pour les écosystèmes urbains et d'autres objectifs :
 - Lorsque la création d'espaces verts urbains consiste dans le rétablissement d'un type d'habitats naturels de l'annexe I (art. 4, § 4) ;
 - Lorsque la création d'espaces verts urbains et l'augmentation du couvert arboré urbain fournit un habitat nécessaire aux espèces d'intérêt communautaire ou aux oiseaux (art. 4, § 7) ;
 - Lorsque la création d'espaces verts urbains consiste en la réhabilitation d'un cours d'eau (élimination d'obstacle) (art. 8).
- Logiquement, toutes mesures d'amélioration, telle que l'amélioration des habitats naturels de l'annexe I, des fermes urbaines, et des forêts urbaines, ne peuvent pas contribuer à l'atteinte de l'objectif en matière d'écosystème urbain, celui-ci étant focalisé sur la création de nouvelles surfaces¹⁴⁰.

¹⁴⁰ Voy., cependant, l'Analyse d'impact du NRL, p. 446 : « any targets should work in conjunction with, and be supported by, any greening and enhancing the biodiversity value of peri-urban agricultural land. (i.e. such greening should count towards any urban ecosystem targets) ».

3.3 *Art. 9 : Cours d'eau et plaines inondables*

3.3.1 Champ d'application

- L'article 9, § 1, mentionne « la connectivité des eaux de surface », alors que l'article 9, § 4, vise la « connectivité naturelle des cours d'eau », tout comme le titre de l'article. Sont également visées les « fonctions naturelles des plaines inondables adjacentes ». Conformément à la définition des eaux de surface de la directive-cadre sur l'eau, celles-ci couvrent « toutes les eaux intérieures, à l'exception des eaux souterraines, les eaux de transition et les eaux côtières, sauf en ce qui concerne leur état chimique, pour lequel les eaux territoriales sont également incluses », et donc dépasse la seule connectivité des cours d'eau, pour inclure aussi celle des lacs et eaux stagnantes. En lisant le préambule du NRL (cons. 50) et les critères de sélection des obstacles à supprimer, les objectifs de restauration semblent bien s'appliquer à l'ensemble des eaux de surface et non uniquement aux cours d'eau.
- Obstacles artificiels à la connectivité des eaux de surface : Il n'y a pas de définition d'obstacles artificiels. Par contre, la définition de cours d'eau à courant libre, à savoir « un cours d'eau ou un tronçon de cours d'eau dont la connectivité longitudinale, latérale et verticale n'est pas entravée par des structures artificielles formant un obstacle et dont les fonctions naturelles sont majoritairement intactes », véhicule une vision large d'obstacle, comprenant les structures artificielles entravant la connectivité longitudinale, mais aussi latérale et verticale. Le format standard de PNR inclut une liste de types d'obstacles (section A4).
- Plaines inondables adjacentes : pas de définition.

3.3.2 Objectif quantitatif collectif

- Restaurer au moins **25 000 km de cours d'eau à courant libre** sur le territoire de l'Union d'ici à 2030 en comparaison à 2020. Cet objectif collectif reprend l'objectif énoncé dans la Stratégie de l'UE pour la biodiversité 2030. Tel que mentionné dans le rapport transversal, cet objectif n'est pas contraignant, en tant que tel, mais doit guider la mise en œuvre des obligations concrètes des États membres.

3.3.3 Objectifs spécifiques nationaux

3.3.3.1 *Suppression des obstacles artificiels*

- **Baseline** : 2024
- **Objectifs de restauration et d'acquisition de connaissance**
 - **Objectifs surfaciques /**
 - **Objectifs qualitatifs**
 - Art. 9, § 2 : Suppression des obstacles artificiels à la connectivité des eaux de surface pour contribuer à l'atteinte des objectifs fixés à l'article 4 et contribuer à l'objectif collectif de restaurer au moins 25 000 km de cours d'eau à courant libre sur le territoire de l'Union d'ici à 2030. Il s'agit d'une obligation de moyen relativement souple.

- Echéancier :
 - Pas d'objectifs intermédiaires ;
 - Bien que l'article 9, § 2, n'inclut pas d'échéance pour la suppression des obstacles recensés, il faudrait que ceux qui ont été sélectionnés sur la base de l'objectif collectif soient supprimés d'ici à 2030. Les obstacles à supprimer en vue de contribuer aux objectifs de l'article 4 devraient l'être au plus tard en 2050, étant donné que toutes les mesures de restauration devront avoir été mises en place d'ici là.
- **Objectifs de connaissance :**
 - Inventaire des obstacles à la connectivité des eaux de surface et des obstacles à éliminer (art. 9, § 1), à inclure dans le PNR.
- **Flexibilités et marges de manoeuvre**
 - Marge de manoeuvre matérielle (et donc quantitative sur le nombre d'obstacles à supprimer)
 - Les États membres doivent identifier les obstacles qui doivent être supprimés. Il s'agit de ceux qu'il faut supprimer pour contribuer à la réalisation des objectifs de restauration fixés à l'article 4 du NRL et à l'objectif consistant à restaurer au moins 25 000 km de cours d'eau à courant libre sur le territoire de l'Union d'ici à 2030. Dans cette évaluation, les États membres tiennent compte des fonctions socio-économiques des obstacles artificiels.
 - Etonnamment, l'article 9, § 1, n'identifie pas la contribution des objectifs environnementaux de l'article 4 de la directive-cadre sur l'eau dans les critères de sélection des obstacles à supprimer. Tel que mentionné dans le rapport général, les États membres doivent cependant identifier des synergies avec les plans de gestion de l'eau. Il semble donc essentiel d'identifier également les obstacles à éliminer pour atteindre le bon état des eaux de surface. Le format standard de PNR intègre d'ailleurs la DCE dans les objectifs auxquels la suppression des obstacles contribue potentiellement (Informations supplémentaires IV, A4.8.3)
 - Marge de manoeuvre géographique
 - Ordre de priorisation : Lorsqu'ils suppriment les obstacles artificiels, les États membres visent en priorité les obstacles obsolètes, à savoir ceux qui ne sont plus nécessaires pour la production d'énergie renouvelable, pour la navigation intérieure, pour l'approvisionnement en eau, pour la protection contre les inondations ou pour d'autres usages. L'ordre de priorité ne semble pas absolu : les États membres pourraient *a priori* opter pour un autre ordre de priorité, lorsque les circonstances le justifient.
 - Marge de manoeuvre temporelle
 - La marge de manoeuvre temporelle est assez libre, à l'exclusion de l'objectif collectif qui doit être atteint d'ici 2030.

- Les États membres doivent procéder à la suppression conformément au plan de suppression et au calendrier de mesures qui doivent être inclus dans le PNR¹⁴¹.
 - A priori, valeur prescriptive du PNR sur ces points, mais le format standard de PNR semble beaucoup plus souple (voir notamment point A4.8.1)
- **Dérogations**
 - Pas de dérogations expresses
 - Mais le recensement des obstacles à éliminer doit se faire sans préjudice de
 - Article 4, §§ 3, 5 et 7 de la directive-cadre sur l'eau ;
 - Règlement sur le réseau européen de transport (art. 15) ;
 - Il existe une incertitude sur le fait de savoir si les clauses dérogatoires inscrites à ces articles peuvent être utilisées comme dérogation à l'obligation d'éliminer les obstacles artificiels à la connectivité des eaux de surface.
- **Actes préparatoires et contenu du plan national de restauration**
 - Inventaire des obstacles artificiels à la connectivité des eaux de surface (art. 9, § 1) ;
 - Recensement des obstacles qui doivent être supprimés (art. 9, § 1) ;
 - Plan de suppression des obstacles à inscrire dans le PNR ;
 - Longueur estimée des cours d'eau à courant libre à réaliser par la suppression de ces obstacles de 2020 à 2030 et d'ici à 2050 (Valeur indicative) ;
 - Mise à jour de l'inventaire dans les PNR suivants, en ce compris nouvelles barrières (voir format standard de PNR p. 44).
- **Suivi et rapportage**
 - Pas de suivi spécifique prévu à l'article 20 au-delà de l'état des types d'habitats ;
 - Mais, communication à la Commission sur les obstacles visés à l'article 9 qui ont été supprimés (art. 21, § 1, c), au moins tous les trois ans, dont un premier rapport le 30 juin 2028 ;
 - Communication sur l'inventaire actualisé des obstacles visé à l'article 9, § 1 (art. 21, § 2, e), tous les 6 ans, dont un premier rapport le 30 juin 2031.

3.3.3.2 *Plaines inondables adjacentes*

- **Objectifs non quantifiés**
 - Art. 9, § 3 : Les États membres complètent la suppression des obstacles artificiels par les **mesures nécessaires à l'amélioration des fonctions naturelles des plaines inondables adjacentes**.
 - Cet objectif n'est pas quantifié et manque de clarté
- **Marges de manœuvre**

¹⁴¹ Il existe une certaine difficulté d'interprétation, car l'art. 9, § 2 renvoie à l'art. 15, § 3, i et inversement.

- Grande marge de manœuvre quantitative, temporelle et géographique de par l'indétermination de l'objectif
- **Contenu du PNR**
 - Quantification de la surface totale sujette à mesures de restauration pour améliorer les fonctions naturelles des plaines inondables, avec cartes indicatives
 - Description des mesures visant à rétablir les fonctions naturelles des plaines inondables

3.3.3.3 *Clause de non-détérioration*

- Le règlement impose également une obligation de maintien de la connectivité naturelle des cours d'eau et des fonctions naturelles des plaines inondables adjacentes restaurées conformément à l'article 9 (art. 9, § 4). Autrement dit, il s'agit d'une autre obligation de non-détérioration applicable aux cours d'eau et aux plaines inondables adjacentes restaurées. Contrairement aux obligations de non-détérioration contenues dans l'article 4, le règlement ne prévoit pas de mécanismes de flexibilité ni de dérogations pour cette obligation. Cela étant, celle-ci est rédigée en des termes plus souples que la clause de non-détérioration de l'article 4. Cette clause de non-détérioration manque de clarté. Par ailleurs, le lien avec l'interdiction de détérioration des masses d'eau de la directive-cadre sur l'eau, telle que fixée à son art. 4, § 1, n'est pas établi clairement.

3.3.4 *Interactions avec les autres objectifs*

- La suppression des obstacles doit contribuer à la réalisation des objectifs de restauration fixés à l'article 4 du NRL.
- Bien que la restauration des rivières urbaines ne soit pas spécifiquement visée¹⁴², celle-ci pourrait contribuer à la fois aux objectifs des articles 8 et 9 du NRL.

3.4 *Art. 10 : Pollinisateurs*

- **Champs d'application matériel** : Cet objectif s'applique aux pollinisateurs tels que définis à l'article 3, § 12, soit « un insecte sauvage qui transporte du pollen depuis l'anthère d'une plante jusqu'au stigmate d'une plante, permettant la fertilisation et la production de graines ».
- **Baseline** : Etat du déclin des populations des pollinisateurs, soit « la diminution de l'abondance et/ou de la diversité des pollinisateurs », en 2024.
- **Objectifs de restauration**
 - **Objectifs surfaciques** : Pas d'objectifs surfaciques, mais quantification indicative des surfaces à restaurer dans le PNR

¹⁴² N. FRANTZESKAKI ET S. MALAMIS, « The missing piece in restoring europe's ecosystems : Urban riverscapes », *BioScience*, 2025, vol. 75, no 3, pp. 203-206.

- **Objectifs qualitatifs** : Tendance à l'augmentation de l'abondance et la diversité des populations de pollinisateurs, jusqu'à atteindre un niveau satisfaisant, à définir lors de la préparation du PNR (art. 14, § 5). Il s'agit d'une obligation de résultat (améliorent, inversent, obtiennent une tendance à l'augmentation, en mettant en place des mesures appropriées et efficaces).
 - **Echéancier** :
 - 2030 : Améliorent la diversité des pollinisateurs et inversent le déclin des populations de pollinisateurs ;
 - A partir de 2030 : tendance à l'augmentation des populations de pollinisateurs ;
 - Evaluation au moins tous les 6 ans ;
 - Pas d'échéance finale.

- **Flexibilités et marges de manœuvre**
 - Les obligations d'améliorer la diversité, d'inverser le déclin des populations de pollinisateurs d'ici à 2030 et d'obtenir une tendance à l'augmentation de ces populations jusqu'à atteindre des niveaux satisfaisants sont contraignantes (« améliorent », « inversent », « obtiennent ») et correspondent *a priori* à des obligations de résultat (dont la réalisation devra être assurée par l'adoption de mesures « appropriées et efficaces ») (art. 10, § 1).

- **Dérogations**
 - Aucune dérogation n'est prévue.

- **Actes préparatoires et contenu du PNR**
 - Niveaux satisfaisants à quantifier d'ici à 2030 et à inclure dans le deuxième PNR ;
 - Cadre d'orientation pour la fixation des niveaux satisfaisants à fixer par la Commission au plus tard le 31 décembre 2028 (art. 20, § 10).

- **Suivi**
 - Méthode scientifique de surveillance à adopter à l'échelon européen au plus tard le 19 août 2025 (art. 10, §§ 2-5) ;
 - Suivi de l'abondance et la diversité des espèces de pollinisateurs par les États membres tous les ans (art. 20, § 6), à partir de l'entrée en vigueur de l'acte délégué de la Commission européenne.

- **Interactions avec les autres objectifs**
 - Les mesures mises en place pour les autres objectifs peuvent contribuer à l'objectif de restauration des populations de pollinisateurs.

3.5 Art. 11 : Ecosystèmes agricoles

L'article 11 contient un objectif général « indéterminé » et trois sous-objectifs concrets, quantifiables et mesurables, qui permettent de concrétiser cet objectif général.

3.5.1 Champ d'application géographique et matériel

- Les écosystèmes agricoles :
 - Il n'y a pas de définition des écosystèmes agricoles dans le NRL ;
 - *A priori*, il convient de se référer aux concepts de la PAC, en particulier la notion de « surface agricole » au sens de l'article 4, § 3, du règlement (UE) n° 2021/2115 et des définitions précises données par les États membres dans leur plan stratégique, définition qui doit inclure :
 - Les terres arables ;
 - Les cultures permanentes ;
 - Les prairies permanentes, y compris celles qui forment des systèmes agroforestiers sur cette surface ; le détail de ces notions est repris dans le règlement (UE) n° 2021/2115 et dans le plan stratégique des États membres¹⁴³ ;
 - La notion d'écosystèmes agricoles inclut *a priori* aussi les surfaces non agricoles éligibles aux aides agricoles, notamment les éléments topographiques couverts par la BCAE 8 et les jachères, reprises au titre des « hectares admissibles » au sens de l'art. 4, § 4, b et c, du règlement (UE) n° 2021/2115.

3.5.2 Objectif général

- L'objectif général est de « renforcer la biodiversité des écosystèmes agricoles » (art. 11, § 1). Une incertitude existe quant à la relation entre l'objectif général et les objectifs concrets. Le format standard de PNR propose à titre facultatif d'identifier de manière distincte les surfaces faisant l'objet de mesures de restauration aux fins de l'article 11, §§ 1 à 4 respectivement (section 11.2.1.1). Cela étant, selon nous, la structure et le contenu de l'article indique clairement une relation de concrétisation entre le § 1 et les § 2-4, notamment en raison du lien fait entre les indicateurs et l'objectif général dans le PNR¹⁴⁴. Il semble donc suffisant de montrer le respect des obligations visées aux §§ 2 à 4 pour respecter l'obligation générale du § 1^{er}. Par ailleurs, les critères mentionnés au premier paragraphe devraient également s'appliquer aux §§ 2 à 4.
- Critères à prendre en compte dans la marge de manœuvre des États membres : Les États membres doivent mettre en place les mesures de restauration pour atteindre cet objectif « en

¹⁴³ En Région wallonne, voy. Plan Stratégique wallon (PSw) pour la Politique Agricole Commune (PAC) 2023-2027, approuvée par la Commission européenne le 19 décembre 2024.

¹⁴⁴ Voy. l'article 15, § 3, j, qui prévoit d'indiquer dans le PNR « une description des indicateurs pour les écosystèmes agricoles choisis conformément à l'article 11, paragraphe 2, et de leur pertinence pour prouver le renforcement de la biodiversité dans les écosystèmes agricoles au sein de l'Etat membre concerné ».

tenant compte du changement climatique, des besoins sociaux et économiques des zones rurales et de la nécessité de garantir la durabilité de la production agricole dans l'Union ». Vu la diversité des instruments juridiques à disposition des États membres pour réaliser cet objectif, ceux-ci doivent identifier le mixte optimal d'instruments non seulement en fonction de leur efficacité pour renforcer la biodiversité des écosystèmes agricoles, mais aussi des critères précités. Selon certains auteurs, cette mention augmente le pouvoir discrétionnaire des États membres et implique que des considérations autres qu'écologiques doivent être prises en compte pour déterminer si des mesures doivent être mises en œuvre et lesquelles. Selon eux, « cela pourrait créer des situations de faible ambition et d'ambiguïté quant à l'obligation légale en matière de restauration conformément au règlement et à son applicabilité devant les tribunaux »¹⁴⁵. Selon nous, cette spécification ne s'applique que lorsque les États membres ont une marge de manœuvre non-scientifique dans la mise en œuvre des objectifs concrets¹⁴⁶.

- Ce paragraphe précise également les liens avec l'article 4 (voir, ci-dessous, section 3.5.5).

3.5.3 Objectifs spécifiques contraignants

3.5.3.1 *Indicateurs agricoles (art. 11, § 2)*

- **Baseline** : Etat des indicateurs au 18 août 2024
- **Objectifs** :
 - **Objectif surfacique** : aucun, mais obligation de quantification « indicative »¹⁴⁷ des surfaces nécessaires (art. 15, § 3, a).
 - **Objectif qualitatif** : Tendance à la hausse d'au moins deux des trois indicateurs agricoles jusqu'à l'atteinte de niveaux satisfaisants. Il s'agit d'une obligation de moyen (« mettent en place des mesures visant à obtenir une tendance... »)¹⁴⁸.
 - **Indicateurs** (voir description annexe IV) : indice des papillons de prairies, stock de carbone organique dans les sols minéraux des terres cultivées, et part des terres agricoles présentant des particularités topographiques à haute diversité¹⁴⁹.
 - **Echéancier** : amélioration à démontrer :
 - Pour le 31 décembre 2030 ;
 - Puis tous les 6 ans ;
 - Pas d'échéance pour l'atteinte des niveaux satisfaisants.

¹⁴⁵ CAVALLIN, *op. cit.*, p. 58 (traduction deep).

¹⁴⁶ A cet égard, voy. la jurisprudence de la CJUE sur la directive Oiseaux.

¹⁴⁷ Voy. format standard de PNR, section 11.2.1.1..

¹⁴⁸ CAVALLIN, *op. cit.*, p. 58.

¹⁴⁹ Les particularités topographiques incluent « les bandes tampons, la mise en jachère des terres en rotation culturale ou non, les haies, les arbres individuels ou groupes d'arbres, les rangées d'arbres, les bordures de champs, les parcelles, les fossés, les ruisseaux, les petites zones humides, les terrasses, les cairns, les murs de pierre, les petits étangs et les éléments culturels » (préambule, cons. 57)

- **Clauses de non-détérioration /**

- **Flexibilités et marges de manœuvre**
 - Matérielle : les États membres peuvent choisir deux des trois indicateurs pertinents. Ils doivent cependant démontrer leur pertinence dans le PNR (art. 15, § 3, j).
 - Quantitative :
 - L'état de base des indicateurs doit être établi selon les méthodologies spécifiées à l'annexe IV. Leur application peut éventuellement laisser une certaine marge de manœuvre scientifique ;
 - Les États membres doivent également quantifier les niveaux satisfaisants à atteindre (art. 14, § 5). Cette quantification doit être effectuée au moyen d'un processus et d'une évaluation ouverts et efficaces fondés sur les données scientifiques les plus récentes, sur la base du cadre d'orientation fixé par la Commission au plus tard le 31 décembre 2028 (art. 20, § 10).
 - Temporelle : marge de manœuvre importante étant donné l'absence de délai spécifique.
 - Géographique : sur le plan géographique, les exigences semblent s'appliquer au niveau national, mais dans le respect des méthodologies de suivi des indicateurs, lesquels sont *a priori* le reflet de données agrégées à un niveau plus local.

- **Dérogations**
 - Aucune dérogation n'est prévue, contrairement à ce qui est prévu pour les écosystèmes forestiers ; néanmoins, le caractère peu contraignant des obligations explique sans doute l'absence de nécessité de prévoir de telles dérogations.

- **Actes préparatoires et contenu du plan national de restauration**
 - Choix des indicateurs : Une description des indicateurs pour les écosystèmes agricoles choisis, et de leur pertinence pour prouver le renforcement de la biodiversité dans les écosystèmes agricoles au sein de l'État membre concerné (art. 15, § 3, j) ;
 - Niveau de référence : L'état de base des indicateurs devrait logiquement être établi pour quantifier les mesures de restauration, mais rien de spécifique à cet égard aux articles 14 et 15 du NRL. Le format standard de PNR comprend une section facultative sur le niveau de référence des indicateurs sélectionnés (valeur de l'indice) (section 11.1.2.3) ;
 - Quantification « indicative » des surfaces à restaurer (voy. format standard de PNR, section 11.2.1.1.)
 - Niveaux satisfaisants : D'ici à 2030, fixation des niveaux satisfaisants pour les indicateurs de biodiversité agricole (art. 14, § 5, b) ;
 - Eventuellement ajustement de la méthodologie pour les particularités topographiques ;
 - Il ne serait pas nécessaire de fixer des objectifs intermédiaires jusqu'à 2030 (voir format standard de PNR).

- **Suivi**
 - Début : 18 août 2024.

- Intervalle :
 - Stock de carbone : au moins tous les six ans ou, si cela est nécessaire pour évaluer si les tendances à la hausse sont confirmées en 2030, à un intervalle plus court ; Comptabilité avec le suivi requis en vertu des règlements (UE) 2018/841 et (UE) 2018/1999 ;
 - Particularités topographiques : au moins tous les six ans ou, si cela est nécessaire pour évaluer si les tendances à la hausse sont confirmées en 2030, à un intervalle plus court ;
 - Indice papillon : chaque année.

3.5.3.2 Indicateur : Oiseaux communs des milieux agricoles

- **Baseline** : Statut de l'indice au 1er septembre 2025 (=100)
- **Objectifs de restauration**
 - **Objectif surfacique** : aucun, mais obligation de quantification « indicative »¹⁵⁰ des surfaces nécessaires (art. 15, § 3, a) ; l'indicateur est cependant quantitatif par nature vu qu'il porte sur l'abondance des populations d'oiseaux.
 - **Objectif qualitatif** : Tendance à la hausse de l'indice des oiseaux communs des milieux agricoles (voir description à l'annexe V). Il s'agit d'une obligation de moyen (« mettent en place des mesures de restauration qui visent à faire en sorte que [...] ») ; les exigences sont moins élevées pour les « États membres dont les populations d'oiseaux des milieux agricoles affichent un niveau d'appauvrissement historiquement moins élevé », soit « les États membres dans lesquels moins de la moitié des espèces prises en considération dans l'indice national des oiseaux communs des milieux agricoles présentent une évolution démographique négative à long terme », dont fait partie la Belgique (art. 11, § 3, b).
 - Echancier :
 - 2030 : Augmentation de 5 % (105 d'ici à 2030) ;
 - 2040 : Augmentation de 10 % (110 d'ici à 2040) ;
 - 2050 : Augmentation de 15 % (115 d'ici à 2050).
- **Clause de non-détérioration /**
- **Flexibilités et marges de manœuvre**
 - Matérielle : aucune, la liste des oiseaux à utiliser aux fins de l'indice des oiseaux communs des milieux agricoles figure à l'annexe V (voir liste pour la Wallonie).
 - Quantitative : marge de manœuvre limitée à l'application scientifique de la méthodologie décrite à l'annexe V.
 - Géographique : sur le plan géographique, les exigences semblent s'appliquer, pour la Belgique, au niveau régional (la liste d'espèces étant différente pour la Région

¹⁵⁰ Voy. format standard de PNR, section 11.2.1.1.

flamande et pour la Région wallonne) ; c'est donc la tendance à l'échelle de la région qui doit être positive.

- Temporelle : le calendrier fixé n'est pas adaptable.

- **Dérogations /**

- **Actes préparatoires et contenu du plan national de restauration**

- Niveau de référence : Le format standard de PNR comprend une section facultative sur le niveau de référence de l'indice des oiseaux communs des milieux agricoles (section 11.1.2.4) ;
- Quantification « indicative » des surfaces à restaurer (voy. format standard de PNR, section 11.2.1.1.)

- **Suivi**

- Début : 18 août 2024 ;
- Intervalle : chaque année.

3.5.3.3 *Tourbières drainées utilisées à des fins agricoles*

- **Champ d'application spécifique**

- Tourbières utilisées à des fins agricoles.

- **Baseline** : tourbières utilisées à des fins agricoles dégradées en 2024.

- **Objectifs de restauration**

- **Objectifs surfaciques échelonnés dans le temps** : mesures qui visent à restaurer un certain pourcentage des sols organiques agricoles qui sont des tourbières drainées. Au sein de ces pourcentages, un deuxième pourcentage s'applique à la remise en eau.
 - Echéancier :
 - 2030 : 30 % des surfaces qui sont des sols organiques utilisés en agriculture qui sont des tourbières drainées, dont au moins un quart sont remises en eau ;
 - 2040 : 40 % de ces surfaces d'ici à 2040, dont au moins un tiers sont remises en eau ;
 - 2050 : 50 % de ces surfaces d'ici à 2050, dont au moins un tiers sont remises en eau.
 - Mesures : Restauration « partielle » ou remise en eau « totale ». Selon le préambule, « Les États membres peuvent choisir parmi un large éventail de mesures de restauration pour les tourbières drainées utilisées à des fins agricoles, qui vont de la conversion des terres cultivées en prairies permanentes et des mesures d'extensification accompagnées d'une réduction du drainage, à la remise en eau complète avec la possibilité d'exercer la paludiculture, ou la mise en place d'une végétation formant de la tourbe » (cons. 59). La remise en eau d'une tourbière est définie comme le processus

consistant à transformer le sol drainé d'une tourbière en un sol humide (art. 3, § 23). Le format standard de PNR distingue ainsi « surface ciblant la restauration des sols organiques utilisés en agriculture » des « surface ciblant la remise en eau » (section 11.2.1.1).

- Force juridique : La formulation est légèrement différente des autres objectifs surfaciques : « mettent en place des mesures qui visent à restaurer ». Cela ne change rien à l'objectif surfacique, mais induit que le respect de l'objectif qualitatif est une obligation de moyen.
 - **Objectif qualitatif** : L'objectif qualitatif est de restaurer les sols organiques des tourbières drainées, mais le NRL ne fixe pas de niveau particulier à atteindre. L'analyse d'impact précise que le niveau de restauration n'est pas le même que pour les tourbières listées à l'annexe I, qui elles, doivent atteindre un bon état¹⁵¹. L'article 11, § 4, al. 4, précise que « les mesures de restauration consistant à remettre en eau les tourbières, y compris les niveaux d'eau à atteindre, contribuent à réduire les émissions nettes de gaz à effet de serre et à renforcer la biodiversité, tout en tenant compte des circonstances nationales et locales ». Tel que mentionné ci-dessus, il s'agit par ailleurs d'une obligation de moyen.
- **Flexibilités et marges de manœuvres**
 - **Quantitative** : le pourcentage des surfaces à restaurer est fixé dans le NRL et doit se calculer sur la base de l'ensemble des tourbières drainées utilisées en agriculture en 2024.
 - **Géographique** : voy. clause de flexibilité ci-dessous.
 - **Temporelle** : marge de manœuvre large au sein des périodes de conformité établies par le NRL.
 - **Choix des outils juridiques** : Selon le NRL, l'obligation pour les États membres d'atteindre les objectifs de remise en eau « n'entraîne pas l'obligation pour les agriculteurs et les propriétaires privés de remettre en eau leurs terres, la remise en eau sur les terres agricoles restant volontaire pour ces derniers, sans préjudice des obligations découlant du droit national » (art. 11, § 4, al. 6) (nous soulignons). Se pose la question de savoir si cette disposition limite la marge de manœuvre des États membres pour éventuellement imposer aux propriétaires la remise en eau des tourbières. Selon nous, un État membre peut toujours prendre une mesure plus stricte (art. 193 TFUE), surtout vu la dernière phrase de l'ainéa (surlignée ci-dessus).
 - **Dérogations**
 - **Clause de flexibilisation** : Les États membres peuvent comptabiliser les mesures de restauration et de remise en eau des tourbières drainées dans les zones abritant des sites d'extraction de tourbe pour contribuer à atteindre les objectifs de restauration relatifs aux tourbières drainées utilisées en agriculture (art. 11, § 4, al. 2). Ils peuvent également comptabiliser, à concurrence de 40 %, les mesures de restauration pour remettre en eau les sols organiques qui sont des tourbières drainées faisant l'objet

¹⁵¹ Analyse d'impact du NRL, p. 295.

d'utilisations des terres autres que l'usage agricole et l'extraction de tourbe (art 11, § 4, al. 3 ; préambule, cons. 59).

- **Assouplissement de l'objectif de restauration** : Les objectifs surfaciques de remise en eau des tourbières peuvent être réduits, si cette remise en eau est susceptible d'avoir des incidences négatives importantes sur les infrastructures, les bâtiments, l'adaptation au changement climatique ou d'autres intérêts publics, et si cette remise en eau ne peut avoir lieu sur des terres autres que des terres agricoles (art. 11, § 4, al. 5 ; préambule, cons. 59)¹⁵². Les États membres doivent déterminer et justifier la réduction de l'ampleur de la remise en eau des tourbières utilisées en agriculture dans leur plan national de restauration (art. 14, § 8 ; art. 15, § 3, k). Cette dérogation manque de clarté quant aux types de mesures visées par l'assouplissement : alors que l'article 11, § 4, al. 5, vise la « remise en eau », les points a, b, et c de l'alinéa 1 incluent à la fois des pourcentages totaux de restauration et des pourcentages spécifiques à « remise en eau » (voy. discussion sur les types de mesures de restauration, ci-dessus). Selon nous, l'assouplissement ne peut porter que sur les pourcentages de remise en eaux des tourbières, sans réduire les pourcentages totaux de restauration des sols organiques utilisés en agriculture.

- **Actes préparatoires et contenu du plan national de restauration**

- Quantification des tourbières drainées et utilisées à des fins agricoles (section 11.1.4.1 du format standard de PNR) et quantification « indicative » des surfaces à restaurer et remettre en eau (section 11.2.1.1 du format standard de PNR)
 - Voir notamment données disponibles dans les rapports du secteur UTCATF dans les inventaires nationaux des gaz à effet de serre des États membres (préambule, cons. 60).
- Assouplissement éventuel de l'ampleur de la remise en eau des tourbières et justification.

- **Suivi**

- Pas de suivi particulier.

3.5.4 Actes préparatoires et contenu du plan national de restauration pour l'ensemble des objectifs agricoles

- Recensement et cartographie indicative des zones agricoles nécessitant une restauration, en particulier les zones qui, en raison de l'intensification ou d'autres facteurs de gestion, ont besoin d'une connectivité et d'une diversité de paysages accrue (art. 14, § 6 ; art. 15, § 3, a) ;
- Synergies avec les mesures de la PAC, dont les mesures intégrées dans le plan stratégique national (art. 14, § 10 ; art. 15, § 5).

3.5.5 Interactions avec les autres objectifs

¹⁵² Pour une critique des conditions d'application de la dérogation, voy. CAVALLIN, *op. cit.*, p. 58 ; CLIQUET, *et al.*, *op. cit.*, p. 5.

- Selon le premier paragraphe, « Les États membres mettent en place les mesures de restauration nécessaires pour renforcer la biodiversité des écosystèmes agricoles, en plus des zones faisant l'objet de mesures de restauration conformément à l'article 4, paragraphes 1, 4 et 7 [...] » (art. 11, § 1). Etant donné l'impact de l'agriculture sur la biodiversité, l'analyse d'impact du NRL avait proposé des objectifs de restauration pour les écosystèmes agricoles qui n'abritent pas d'habitats naturels de l'annexe I de la directive Habitats¹⁵³. De la même manière, concernant les tourbières, le préambule précise que « la restauration et la remise en eau des zones de tourbières drainées devraient s'étendre au-delà des zones de types d'habitats humides énumérés à l'annexe I de la directive 92/43/CEE qu'il y a lieu de restaurer et de rétablir » (cons. 60).
- Par conséquent, au sein des écosystèmes agricoles, l'objectif porte uniquement sur les zones qui ne font pas déjà l'objet de mesures de restauration conformément à l'article 4, paragraphes 1, 4 et 7. Autrement dit, les mesures de restauration ne peuvent pas être mises en oeuvre sur les zones déjà appréhendées par l'article 4, elles doivent être supplémentaires¹⁵⁴.
 - Points qui manquent de clarté :
 - L'objectif surfacique des tourbières doit-il être calculé sur la base des tourbières drainées utilisées à des fins agricoles et qui ne sont pas listées à l'annexe I ?
 - Si les mesures mises en place en vertu de l'article 4 sont suffisantes pour faire augmenter la biodiversité des écosystèmes agricoles, afin d'atteindre les objectifs qualitatifs, alors est-il nécessaire de mettre en place des mesures complémentaires sur les autres surfaces agricoles ? Ou est-ce que les indicateurs agricoles peuvent se mesurer uniquement sur les zones agricoles qui ne sont pas des habitats naturels de l'annexe I ?

¹⁵³ Analyse d'impact du NRL, p. 367.

¹⁵⁴ Voy. SERE LEGAL WORKING GROUP, *op. cit.*, p. 12.

3.6 Art. 12 : Ecosystèmes forestiers

Tout comme pour les écosystèmes agricoles, l'article 12 sur les écosystèmes forestiers contient un objectif général « indéterminé » et deux sous-objectifs concrets, quantifiables et mesurables, qui permettent de concrétiser cet objectif général.

3.6.1 Champ d'application

- La notion d'écosystèmes forestiers n'est pas définie dans le NRL ; la Stratégie de l'UE pour les forêts 2030 renvoie à la définition de « forêts et autres terres boisées » utilisées par la FAO et par EUROSTAT¹⁵⁵.

3.6.2 Objectif général

- **L'objectif général** est de renforcer la biodiversité des écosystèmes forestiers. Comme pour les écosystèmes agricoles, une incertitude existe quant à la relation entre l'objectif général (§ 1) et les objectifs concrets (§§ 2 et 3). Selon nous, la structure et le contenu de l'article indique clairement une relation de concrétisation entre le § 1 et les §§ 2-3, notamment en raison du lien fait entre les indicateurs et l'objectif général dans le plan national de restauration¹⁵⁶. Il semble donc suffisant de montrer le respect des obligations visées aux §§ 2 et 3 pour respecter l'obligation générale du § 1.
- **Marge de manœuvre et critères à prendre en compte** : l'objectif s'applique, « tout en tenant compte des risques de feux de forêts » (art. 12, § 1). Lorsqu'ils planifient et mettent en place les mesures de restauration nécessaires pour renforcer la biodiversité des écosystèmes forestiers et lorsqu'ils définissent les niveaux satisfaisants pour les indicateurs de biodiversité des forêts, les États membres devraient ainsi tenir compte des risques d'incendie de forêt, en fonction des circonstances locales (préambule, cons. 63).

3.6.3 Objectifs spécifiques contraignants

¹⁵⁵ Commission européenne, « Une nouvelle stratégie de l'UE pour les forêts pour 2030 », COM/2021/572 final, p. 1, note 1, renvoyant à EUROSTAT, *Sustainable Development in the European Union; Monitoring report on the progress towards the SDGs in an EU context*, édition 2021, en ligne : <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-statistical-books/-/KS-03-21-096>); ainsi qu'à FAO, *Évaluation des ressources forestières mondiales 2020 : termes et définitions (FRA 2020)*, 2020, en ligne : <http://www.fao.org/3/I8661FR/i8661fr.pdf>. Une forêt y est définie comme « [t]erres occupant une superficie de plus de 0,5 hectares avec des arbres atteignant une hauteur supérieure à 5 mètres et un couvert forestier de plus de 10 pour cent, ou avec des arbres capables d'atteindre ces seuils in situ. Sont exclues les terres à vocation agricole ou urbaine prédominante. » (p. 4). Les autres terres boisées y sont définies comme des terres « couvrant une superficie de plus de 0,5 hectares avec des arbres atteignant une hauteur supérieure à 5 mètres et un couvert forestier de 5-10 pour cent, ou des arbres capables d'atteindre ces seuils in situ; ou un couvert mixte d'arbustes, arbrisseaux et d'arbres supérieur à 10 pour cent. Sont exclues les terres à vocation agricole ou urbaine prédominante. » (p. 5).

¹⁵⁶ Voy. l'art. 15, § 3, I, qui prévoit d'indiquer dans le PNR « une description des indicateurs pour les écosystèmes forestiers choisis conformément à l'article 12, paragraphe 3, et de leur pertinence pour prouver le renforcement de la biodiversité dans les écosystèmes forestiers au sein de l'Etat membre concerné ».

3.6.3.1 Indicateurs forestiers

- **Baseline** : Etat des indicateurs au 18 août 2024
- **Objectifs**
 - **Objectifs surfaciques** : aucun, mais obligation de quantification « indicative »¹⁵⁷ des surfaces nécessaires (art. 15, § 3, a)
 - **Objectifs qualitatifs** : Les États membres doivent obtenir une tendance à la hausse de 6 indicateurs parmi les 7 proposés, jusqu'à atteindre des niveaux satisfaisants. Il s'agit d'une obligation de résultat (« obtiennent une tendance à la hausse au niveau national »)¹⁵⁸.
 - Indicateurs (Voir annexe VI) : a) bois mort sur pied ; b) bois mort au sol ; c) part des forêts inéquennes ; d) connectivité des forêts ; e) stock de carbone organique ; f) part des forêts où prédominent les essences d'arbres indigènes ; g) diversité des essences d'arbres.
 - Echéancier : amélioration à démontrer :
 - Pour le 31 décembre 2030 ;
 - Puis tous les 6 ans ;
 - Pas d'échéance pour l'atteinte des niveaux satisfaisants.
- **Clause de non-détérioration /**
- **Flexibilités et marges de manœuvre**
 - Matérielle : Les 6 indicateurs (au minimum) doivent être choisis sur les 7 possibles sur la base de leur capacité à prouver le renforcement de la biodiversité des écosystèmes forestiers sur le territoire de l'État membre concerné (art. 15, § 3, l).
 - Quantitative : certains des indicateurs visés à l'annexe VI sont quantitatifs (ex : bois mort au sol : quantité de biomasse ligneuse non vivante au sol dans les forêts et autres terres boisées). La marge de manœuvre est liée au caractère national de l'indicateur.
 - Géographique : les indicateurs sont établis au niveau national *a priori* (en Belgique, au niveau régional), mais dans le respect des méthodologies de suivi des indicateurs, lesquels sont *a priori* le reflet de données agrégées à un niveau plus local.
 - Temporelle : le calendrier ci-dessus n'est pas adaptable.
- **Dérogations** : il est prévu à l'art. 12, § 4, une clause exonératoire de responsabilité *ex post* en ce qui concerne les objectifs de restauration des forêts (pour rappel, obligation de résultat), selon laquelle « le non-respect des obligations (...) est justifié s'il est dû à :
 - a) un cas de force majeure à grande échelle, y compris les catastrophes naturelles, en particulier les incendies de forêt imprévus et non contrôlés ; ou
 - b) des transformations inévitables des habitats qui sont directement causées par le changement climatique ».

¹⁵⁷ Voy. format standard de PNR, section 12.2.1.1.

¹⁵⁸ Voy. comparaison de la formulation de l'objectif équivalent pour les indicateurs agricoles.

- **Actes préparatoires et contenu du plan national de restauration**
 - Choix des indicateurs : une description des indicateurs pour les écosystèmes forestiers, et de leur pertinence pour prouver le renforcement de la biodiversité dans les écosystèmes forestiers au sein de l'État membre concerné (art. 15, § 3, l) ;
 - Niveau de référence : L'état de base des indicateurs devrait logiquement être établi pour quantifier les mesures de restauration, mais rien de spécifique à cet égard aux articles 14 et 15 du NRL. Le format standard de PNR comprend une section facultative sur le niveau de référence des indicateurs sélectionnés (valeur de l'indice) (section 12.1.2.3) ;
 - Quantification « indicative » des surfaces à restaurer (voy. format standard de PNR, section 12.2.1.1.)
 - Niveaux satisfaisants : D'ici à 2030, fixation des niveaux satisfaisants pour les indicateurs des écosystèmes forestiers, sur la base notamment des données scientifiques les plus récentes et du cadre d'orientation éventuellement fixé par la Commission (art. 14, § 5, c).

- **Suivi**
 - Début : 18 août 2024 ;
 - Temporalité : au moins tous les six ans ou, si cela est nécessaire pour évaluer si les tendances à la hausse sont confirmées en 2030, à un intervalle plus court.

3.6.3.2 Oiseaux communs des milieux forestiers

- **Baseline** : 18 août 2024
- **Objectifs de restauration**
 - **Objectifs surfaciques** : aucun, mais obligation de quantification « indicative »¹⁵⁹ des surfaces nécessaires (art. 15, § 3, a) ; l'indicateur est cependant quantitatif par nature vu qu'il porte sur l'abondance des populations d'oiseaux ;
 - **Objectifs qualitatifs** : Tendance à la hausse de l'indice des oiseaux communs des milieux forestiers, jusqu'à atteindre des niveaux satisfaisants. Il s'agit d'une obligation de résultat, comme pour les autres indicateurs forestiers.
 - Echancier :
 - 31 décembre 2030
 - Tous les six ans
 - Pas d'échéance finale pour l'atteinte des niveaux satisfaisants
- **Clause de non-détérioration /**

- **Flexibilités et marges de manœuvre**
 - Matérielle : aucune, la liste spécifique d'espèces étant fixée pour chaque Etat membre dans la méthodologie¹⁶⁰.

¹⁵⁹ Voy. format standard de PNR, section 12.2.1.1.

¹⁶⁰ Voy. Annexe VI NRL, renvoyant à BRLIK *et al.*, « Long-term and large-scale multispecies dataset tracking population changes of common European breeding birds », *Sci Data*, 8, 21. 2021.

- Géographique : sur le plan géographique, les exigences s'appliquent à l'échelle nationale ; en Belgique, a priori ce sera la tendance à l'échelle régionale qui devra être positive.
- Temporelle : le calendrier fixé n'est pas adaptable.
- **Dérogations** : il est prévu à l'article 12, § 4, une clause exonératoire de responsabilité *ex post* en ce qui concerne les objectifs de restauration des forêts (pour rappel, obligation de résultat), selon laquelle « le non-respect des obligations (...) est justifié s'il est dû à :
 - a) un cas de force majeure à grande échelle, y compris les catastrophes naturelles, en particulier les incendies de forêt imprévus et non contrôlés ; ou
 - b) des transformations inévitables des habitats qui sont directement causées par le changement climatique ».
- **Actes préparatoires et contenu du plan national de restauration**
 - Niveau de référence : L'état de base des indicateurs devrait logiquement être établi pour quantifier les mesures de restauration, mais rien de spécifique à cet égard aux articles 14 et 15 du NRL. Le format standard de PNR comprend une section facultative sur le niveau de référence de l'indice des oiseaux communs des milieux forestiers (valeur de l'indice) (section 12.1.2.4) ;
 - Quantification « indicative » des surfaces à restaurer (voy. format standard de PNR, section 12.2.1.1.)
 - Niveaux satisfaisants : D'ici à 2030, fixation des niveaux satisfaisants pour l'indice des oiseaux communs des milieux forestiers, sur la base notamment des données scientifiques les plus récentes et du cadre d'orientation éventuellement fixé par la Commission (art. 14, § 5, a).
- **Suivi**
 - Début : 18 août 2024
 - Temporalité : tous les ans

3.6.4 Actes préparatoires et contenu du plan national de restauration communs aux deux objectifs

- Recensement et cartographie indicative des zones forestières nécessitant une restauration, en particulier les zones qui, en raison de l'intensification ou d'autres facteurs de gestion, ont besoin d'une connectivité et d'une diversité de paysages accrue (art. 14, § 6 ; art. 15, § 3, a).

3.6.5 Interactions avec les autres objectifs et stratégies

- Tout comme pour les écosystèmes agricoles, les États membres mettent en place les mesures de restauration nécessaires pour renforcer la biodiversité des écosystèmes forestiers, « en plus des zones faisant l'objet de mesures de restauration conformément à l'article 4, paragraphes 1, 4 et 7 [...] » (art. 12, § 1). Selon le préambule, il y a lieu de mettre en place des mesures de restauration afin de renforcer la biodiversité des écosystèmes forestiers dans

l'ensemble de l'Union, y compris dans les zones non couvertes par les types d'habitats relevant du champ d'application de la directive 92/43/CEE (cons. 62)¹⁶¹.

- Par conséquent, à l'instar des objectifs agricoles, l'objectif de l'article 12 porte uniquement sur les zones qui ne font pas déjà l'objet de mesures de restauration conformément à l'article 4, paragraphes 1, 4 et 7. Autrement dit, les mesures de restauration ne peuvent pas être mise en oeuvre sur les zones déjà appréhendées par l'article 4, elles doivent être supplémentaires.
 - Les mêmes questions se posent qu'en ce qui concerne les écosystèmes agricoles (voir, *supra*, section 3.5.5).

¹⁶¹ Voy. aussi l'Analyse d'impact du NRL, p. 317, qui parle de « non-Annex I forests ».

3.7 *Art. 13 : Plantation d'arbres*

3.7.1 Objectif collectif quantitatif

- L'art. 13 reprend l'objectif quantitatif collectif d'ici à 2030 inscrit dans la stratégie de l'UE pour la biodiversité 2030 et dans la nouvelle stratégie de l'UE pour les forêts 2030. Tel que mentionné dans le rapport transversal, cet objectif n'est pas contraignant, en tant que tel, mais doit guider la mise en œuvre des obligations concrètes des États membres.

3.7.2 Objectifs nationaux quantitatifs

- L'article 13 ne comprend pas d'objectifs contraignants à l'échelle des États membres. Lorsqu'ils définissent et mettent en œuvre les mesures de restauration pour atteindre les objectifs et satisfaire aux obligations énoncées aux articles 4 et 8 à 12, les États membres cherchent à contribuer à l'engagement consistant à planter au moins trois milliards d'arbres supplémentaires d'ici à 2030 au niveau de l'Union.
- Cet article inclut par ailleurs des principes à prendre en compte lors de la plantation d'arbres, en ce compris, lorsque ceux-ci sont plantés pour atteindre les objectifs des articles 4 à 12: « les États membres veillent à ce que leur contribution au respect de l'engagement énoncé au paragraphe 1 soit réalisée dans le plein respect des principes écologiques, y compris en assurant la diversité des essences et la diversité de la structure d'âge, en donnant la priorité aux essences d'arbres indigènes sauf pour ce qui est, dans des cas bien précis et des conditions bien spécifiques, des essences non indigènes adaptées au sol local, aux contextes climatique et écologique et aux conditions d'habitat qui contribuent à renforcer la résilience au changement climatique. Les mesures destinées à mettre en œuvre cet engagement visent à accroître la connectivité écologique et sont fondées sur le boisement, le reboisement et la plantation d'arbres durables et l'augmentation des espaces verts urbains ».

3.7.3 Contenu du plan national de restauration

- Une description (indicative) de la contribution à l'engagement visé à l'article 13.

3.7.4 Suivi et connaissance

- Dans le cadre de la Stratégie de l'UE pour la biodiversité 2030 et de la nouvelle stratégie de l'UE pour les forêts 2030, un compteur d'arbres a été mis en ligne pour enregistrer les contributions et les progrès réalisés pour répondre à l'engagement de planter au moins trois milliards d'arbres supplémentaires d'ici à 2030 au niveau de l'Union. Les États membres devraient communiquer les arbres plantés dans cet outil (préambule, cons. 64, NRL).

4 Annexe 2 : Interactions avec les autres législations environnementales européennes

Cette annexe comprend deux sections, la première sur les obligations énoncées dans le NRL de tenir compte de certaines stratégies et planifications environnementales, la deuxième sur les autres législations européennes qui, bien que pas mentionnées expressément dans le NRL, peuvent également contribuer aux objectifs de ce dernier.

4.1 *Obligations de tenir compte de certaines stratégies et planifications environnementales*

Afin de favoriser les synergies, les États membres doivent prendre en compte les mesures de restauration prévues dans leurs planifications nationales de mise en oeuvre d'autres textes de droit européen de l'environnement lors de l'élaboration de leur plan national de restauration (art. 14, §§ 9, 10, 13 et 14). Ils doivent par ailleurs favoriser les mesures qui contribuent également aux objectifs climatiques et de protection des sols. Ils doivent prévoir une section spécifique à cet égard dans leur plan de restauration et mettre en avant les cobénéfices des mesures prévues (art. 15, § 3, r et t ; § 5). De plus, le suivi et le rapportage doit s'appuyer sur les méthodologies de suivi existantes, lorsque disponibles.

Ces obligations concernent les thèmes suivants : conservation de la biodiversité, eau, pollution atmosphérique, protection des sols, changement climatique, agriculture, et énergie¹⁶². Pour chaque thème, nous présentons les informations suivantes :

- Textes de droit européen concernés
- Complémentarité générale
- Obligations de synergies, et le cas échéant, obligations de priorisation
- Autres possibilités de synergies
- Contenu obligatoire du plan national de restauration
- Le cas échéant, obligations de coordination des procédures de suivi
- Nécessité éventuelle d'adaptation des plans et mesures existantes

4.1.1 Conservation de la biodiversité

- **Textes**
 - Directive Habitats
 - Directive Oiseaux
 - Convention sur la diversité biologique (Rio, 5 juin 1992) (ci-après « CDB »)
- **Complémentarité générale**
 - L'objectif premier du NRL est d'accélérer et concrétiser la mise en oeuvre des obligations de rétablir les habitats naturels et les espèces d'intérêt communautaire dans un état de conservation favorable. Le bon état des zones d'habitats naturels et le rétablissement de la surface de référence favorable (art. 4) doivent ainsi contribuer

¹⁶² Les tableaux issus des publications suivantes peuvent être utiles : INSTITUTE FOR EUROPEAN ENVIRONMENTAL POLICY, *et al., op. cit.*, pp. 32 à 34 ; Analyse d'impact du NRL, pp. 222 à 239.

à atteindre ou à maintenir un état de conservation favorable des habitats naturels figurant à l'annexe I de la directive Habitats.

- De même, l'objectif se rapportant aux habitats d'espèces protégées est une clause filet visant à atteindre un état de conservation favorable des espèces (ou le niveau satisfaisant des populations d'oiseaux), lorsque la restauration des habitats naturels de l'annexe I est insuffisante pour ce faire. Le NRL permet ainsi de quantifier et de fixer dans le temps des obligations qui existaient déjà en vertu des directives Habitats et Oiseaux, en ce compris en dehors de Natura 2000, mais qui étaient énoncées de manière floue et dépourvues d'échéance dans le temps¹⁶³.
- **Obligations de synergies et de priorisation**
 - Les États membres doivent, jusqu'à 2030, accorder la priorité aux zones situées dans des sites Natura 2000 lorsqu'ils mettent en place des mesures d'amélioration (art. 4, § 1, al. 2).
 - Lors de l'élaboration de leurs PNR, les États membres doivent tenir compte des mesures de conservation établies pour les sites Natura 2000 (art. 14, § 14, a).
 - Ils doivent également tenir compte des cadres d'action prioritaire élaborés conformément à la directive Habitats (art. 14, § 14, b).
 - Ils doivent enfin tenir compte de leurs stratégies et plans d'action en faveur de la biodiversité élaborés conformément à l'article 6 de la CDB (art. 14, § 14, f).
- **Autres possibilités de synergies**
 - Même si ce n'est pas expressément mentionné, les États membres devraient également prendre en compte, le cas échéant, les mesures prévues pour garantir la connectivité du réseau Natura 2000 conformément aux articles 3 et 10 de la directive Habitats et les mesures de gestion des espèces en vertu de l'article 12 de la directive Habitats¹⁶⁴.
 - Par ailleurs, des synergies devraient également être envisagées entre les obligations de non-détérioration et de garantie des effets continus, à long terme et durables des mesures de restauration et la nécessité d'augmenter les surfaces protégées et les sites Natura 2000 conformément à la stratégie de l'UE pour la biodiversité 2030¹⁶⁵.
- **Contenu obligatoire du plan national de restauration**
 - / Il n'est pas nécessaire de prévoir une section spécifique dans le plan national de restauration sur les synergies avec les directives Habitats et Oiseaux.
- **Obligations de coordination des procédures de suivi**
 - Les États membres doivent se baser sur les données disponibles sur l'état de conservation des habitats naturels et des espèces d'intérêt communautaire pour quantifier leurs objectifs de restauration.

¹⁶³ Voy. NRL, préambule, cons. 27 et 28. Voy. également DE LEEUW ET BACKES, *op. cit.*, , pp. 27-29.

¹⁶⁴ Pour rappel, l'obligation d'établir un régime de protection stricte des espèces exige des États membres, non seulement, qu'ils adoptent un cadre législatif complet, mais aussi qu'ils mettent en œuvre des mesures de protection concrètes et spécifiques pour assurer la protection effective des espèces protégées. Le système de protection stricte présuppose l'adoption de mesures cohérentes et coordonnées de nature préventive, y compris des mesures de surveillance des espèces, des mesures visant à faire respecter les interdictions, et des mesures proactives, le cas échéant. Voy. notamment CJUE, Affaire C-383/09, *Commission v France*, 9 juin 2011, ECR I-04869.

¹⁶⁵ Analyse d'impact du NRL, p. 63.

- Les États membres doivent coordonner leur procédure de suivi et de rapportage avec le rapportage de l'article 17 de la directive Habitats.
- **Nécessité éventuelle d'adaptation des plans et mesures existantes**
 - Il faudrait analyser s'il est nécessaire de revoir les objectifs de conservation des sites Natura 2000 pour y intégrer les obligations de restauration par zone ; en Région wallonne, ceci s'impose vu que l'AGW sur les OC (2016) ne vise que le maintien de l'existant à l'échelle des sites et non le rétablissement desdits sites dans un état de conservation favorable ; il est également probable que les objectifs de conservation régionaux fixés par cet arrêté ne correspondent pas aux surfaces de référence favorables.

4.1.2 Eau

- **Textes**
 - Directive-cadre sur l'eau ou DCE : Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, JO L 327/1.
 - Directive Inondation : Directive 2007/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation, JO L 288/27
 - Directive Eaux résiduaires urbaines : Directive (UE) 2024/3019 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2024 relative au traitement des eaux résiduaires urbaines, JO L 3019/1
 - Règlement Anguilles : Règlement (CE) n° 1100/2007 du Conseil du 18 septembre 2007 instituant des mesures de reconstitution du stock d'anguilles européennes, JO L 248/17
- **Complémentarité générale**
 - Le NRL permet de combler certaines lacunes de la DCE se rapportant aux pressions hydromorphologiques, qui ne sont prises en compte que de manière incidente dans la DCE et donc négligées par les États membres¹⁶⁶. En vertu de la DCE, l'état écologique général de l'eau est déterminé par la plus faible des valeurs des éléments de qualité biologique issues des programmes de surveillance. Les paramètres hydromorphologiques et physico-chimiques n'agissent qu'en second plan, à l'appui des paramètres biologiques. Ceux-ci ne sont appréhendés que dans la mesure où leur état empêche les paramètres biologiques d'atteindre un bon état écologique. En théorie, des mesures de restauration devraient être envisagées dans les plans de gestion des bassins hydrographiques lorsque l'état de la continuité des cours d'eau (soit, dans la DCE, la capacité de ceux-ci de permettre la libre circulation des poissons et des sédiments) ne permet pas d'atteindre un bon état écologique des eaux de surface. En prévoyant une obligation explicite de supprimer les obstacles artificiels à la connectivité des eaux, le NRL complète ainsi les obligations découlant de la DCE¹⁶⁷.

¹⁶⁶ Voy. W. HOWARTH, « Going with the flow : Integrated water resources management, the eu water framework directive and ecological flows », *Legal Studies*, 2018, vol. 38, no 2, pp. 298-319, à la p. 309 ; JOSEFSSON, *op. cit.*, p. 93.

¹⁶⁷ Voy. Analyse d'impact du NRL, p. 33.

- Par ailleurs, les obligations de restauration des rivières, lacs et habitats alluviaux, découlant de l'article 4 du NRL, devraient fonctionner en synergie avec la DCE, notamment en réfléchissant aux interactions entre les masses d'eau, telles que les rivières, et les habitats riverains terrestres, le mauvais état des masses d'eau étant principalement causé par la pollution diffuse des habitats environnants. Ces obligations permettent aussi de prévoir des obligations de restauration des petites masses d'eau exclues de l'application de la DCE¹⁶⁸.
- Il en est de même avec le plan de gestion « anguilles » prévu par le règlement (CE) n° 1100/2007.
- La complémentarité entre le NRL et la directive Inondation n'est pas prévue explicitement, ni dans l'analyse d'impact du NRL, ni dans le préambule. Cela étant, bien que non quantifié et rédigé de manière souple, les États membres doivent compléter la suppression des obstacles artificiels à la connectivité des eaux de surface par les mesures nécessaires à l'amélioration de fonctions naturelles des plaines inondables adjacentes (art. 9, § 3), lesquelles pourraient servir de zones de retenue des crues.
- La complémentarité entre le NRL et la directive sur l'assainissement des eaux résiduaires urbaines n'est pas prévue non plus. Or, il est certain que le renforcement des exigences en termes de traitement des eaux résiduaires urbaines devrait contribuer, fût-ce passivement, aux mesures de restauration des écosystèmes d'eau douce, de l'annexe I ou non.
- **Obligations de synergies**
 - Les États membres doivent tenir compte lors de l'élaboration de leur plan national de restauration des mesures visant à atteindre un bon état quantitatif, écologique et chimique des masses d'eau figurant dans les programmes de mesures et les plans de gestion de district hydrographique élaborés conformément à la DCE (art. 14, § 14, c). Lors de l'élaboration du premier PNR, ils doivent donc tenir compte des mesures prévues dans les troisièmes plans de gestion des districts hydrographiques (PGDH), notamment les éventuelles mesures de réduction de la pollution diffuse dues aux nitrates et aux pesticides, les mesures de restauration des zones humides et des bandes riveraines, les mesures de rétablissement des lits des cours d'eau, les mesures de restauration des conditions hydromorphologiques, dont la suppression des obstacles longitudinaux et latéraux et le réméandrement des cours d'eau.
 - L'inventaire des obstacles artificiels à la connectivité des eaux de surface à supprimer doit se faire sans préjudice de l'article 4, §§ 3, 5, et 7 de la DCE. Ces paragraphes introduisent la possibilité pour les États membres d'atteindre des objectifs moins stricts pour les masses d'eau de surface artificielles ou fortement modifiées (§ 3) et pour les eaux tellement touchées par les activités humaines que la réalisation des objectifs serait impossible ou d'un coût disproportionné (§ 5). Le paragraphe 7 énonce une clause exonératoire de responsabilité lorsque le fait de ne pas rétablir le bon état d'une eau souterraine, le bon état écologique ou, le cas échéant, le bon potentiel écologique ou de ne pas empêcher la détérioration de l'état d'une masse d'eau de surface ou d'eau souterraine résulte de nouvelles modifications des caractéristiques

¹⁶⁸ Voy. Analyse d'impact du NRL, p. 33.

physiques d'une masse d'eau de surface ou de changements du niveau des masses d'eau souterraines, ou lorsque l'échec des mesures visant à prévenir la détérioration d'un très bon état vers un bon état de l'eau de surface résulte de nouvelles activités de développement humain durable (exp : nouvelle structure de gestion de digue). Bien que cela ne soit pas expressément mentionné à l'article 9, § 1, du NRL, l'identification des obstacles artificiels à la connectivité des eaux de surface à éliminer en vertu de l'article 9, § 2, devrait contribuer à la réalisation des objectifs environnementaux de la DCE concernant la libre circulation des poissons et des sédiments (continuité des cours d'eau)¹⁶⁹. Les termes « sans préjudice » semblent indiquer que les obstacles identifiés, mais justifiés en vertu de l'article 4, §§ 3, 5 et 7, ne doivent pas être supprimés.

- Les États membres doivent aussi tenir compte des plans de gestion des risques d'inondation (PGRI) élaborés conformément à la directive Inondation (art. 14, § 14, c). Bien que la directive Inondation laisse énormément de discrétion aux États membres pour fixer leurs objectifs de gestion et déterminer les mesures les plus appropriées pour arriver à ces objectifs, plusieurs dispositions encouragent les États membres à mettre l'accent sur les mesures de rétention naturelle de l'eau, telles que le maintien et/ou la restauration des plaines d'inondation, l'utilisation de rebords naturels, barrages semi-étanches, de mares et zones humides, et d'autres approches de « drainage durable » qui permettent à l'eau de pénétrer dans le sol ou de progresser en aval moins rapidement¹⁷⁰. Il faudrait voir les mesures qui sont proposées par la Wallonie à cet égard dans son deuxième PGRI et développer des synergies avec le PNR.
 - Les États membres devraient aussi prendre en compte dans leur PNR le futur programme national de mise en œuvre de la directive sur l'assainissement des eaux résiduaires urbaines (art. 23 de la directive). Ils doivent mettre en œuvre une gestion des boues résultant de l'assainissement qui « réduit au minimum les effets néfastes sur l'environnement et la santé humaine » (art. 20, § 1, c, de la directive), notamment en ce qui concerne la biodiversité des écosystèmes agricoles, menacée par l'eutrophisation. Par ailleurs, les risques découlant des rejets d'eaux résiduaires urbaines pour l'environnement et pour la santé humaine doivent être recensés et évalués par les États membres (art. 18, § 1, de la directive) ce qui inclut les risques pour la biodiversité. Ces risques peuvent interagir avec les clauses de non-détérioration prévues par le NRL.
- **Contenu obligatoire du plan national de restauration**
 - / Pas d'obligation d'expliciter ces synergies dans le PNR
 - **Obligations de coordination des procédures de suivi**

¹⁶⁹ Voy. Analyse d'impact du NRL, p. 220.

¹⁷⁰ Voy., notamment, directive Inondation, préambule, cons. 1 ; art. 7, §§ 2 et 3. La Commission a rédigé des lignes directrices à cet égard : Commission européenne, *EU Policy Document on Natural Water Retention Measures* (Drafting team of the WFD CIS Working Group Programme of Measures (WG PoM), Technical Report-2014-082, 2014), en ligne : https://circabc.europa.eu/sd/a/2457165b-3f12-4935-819a-c40324d22ad3/Policy%20Document%20on%20Natural%20Water%20Retention%20Measures_Final.pdf.

- / Pas d'obligation explicite de coordination avec le programme de surveillance de la DCE.
- **Nécessité éventuelle d'adaptation des plans et mesures existantes**
 - Les États membres devraient idéalement prendre en compte les PNR lors de l'adoption des 4^{ème} PGDH pour la période 2028-2034 et de l'adoption des 3^{ème} PGRI pour la période 2028-2034.

4.1.3 Pollution atmosphérique

- **Textes**
 - Directive sur la pollution atmosphérique : Directive (UE) 2016/2284 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 concernant la réduction des émissions nationales de certains polluants atmosphériques, JO L 344/1 (directive « NEC2 »).
 - Directive sur la qualité de l'air : Directive (UE) 2024/2881 du 23 octobre 2024 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe, JO L du 20.11.2024 (refonte des directives 2004/107/CE et 2008/50/CE)
- **Complémentarité générale**
 - De nombreux écosystèmes souffrent de la pollution, dont la pollution de l'air qui peut causer l'acidification et l'eutrophisation des écosystèmes notamment¹⁷¹. En vertu de son plan d'action zéro pollution, l'Union européenne devrait réduire de 25 % les écosystèmes de l'UE où la pollution atmosphérique menace la biodiversité¹⁷². Les mesures prévues (ou à prévoir) pour réduire davantage la pollution de l'air peuvent donc contribuer dans une certaine mesure à la restauration passive des écosystèmes et à l'atteinte des objectifs de restauration et de non-détérioration du NRL¹⁷³. En particulier, de nombreux pays ne sont pas en conformité avec la législation européenne en la matière et doivent adopter des mesures supplémentaires¹⁷⁴. Selon la Commission, la pleine mise en œuvre des directives sur la pollution de l'air devrait permettre d'atteindre cet objectif¹⁷⁵.
- **Obligations de synergies**
 - Les États membres doivent tenir compte des programmes nationaux de lutte contre la pollution atmosphérique élaborés au titre de la directive « NEC2 » (art. 14, § 14, e). Dans leurs programmes nationaux de lutte contre la pollution atmosphérique, les États membres doivent prévoir les mesures nécessaires pour respecter leurs engagements progressifs de réduction des émissions anthropiques annuelles de dioxyde de soufre, d'oxydes d'azote, de composés organiques volatils non méthaniques, d'ammoniac et de particules fines.
- **Possibilités de synergies complémentaires**

¹⁷¹ Voy. Stratégie de l'UE pour la biodiversité 2030, p. 16.

¹⁷² COMMISSION EUROPEENNE, *Plan d'action de l'ue : « vers une pollution zéro dans l'air, l'eau et les sols »*, COM(2021) 400 final, p. 4 (ci-après « Plan d'action de l'UE vers une pollution zéro »).

¹⁷³ Analyse d'impact du NRL, p. 187.

¹⁷⁴ Voy. Commission européenne, *Perspectives en matière d'air pur*, 4^{ème} éd., 3 mars 2025, COM(2025) 64 final, et les nombreuses procédures d'infraction en la matière.

¹⁷⁵ Plan d'action de l'UE vers une pollution zéro, p. 9.

- Le NRL ne mentionne pas la directive 2008/50/CE sur la qualité de l'air, ni sa successtrice (logiquement vu son adoption après l'entrée en vigueur du NRL). Pourtant, des synergies devraient également être développées avec les plans relatifs à la qualité de l'air que les États membres devaient adopter en vertu de l'article 5 de la directive 2008/50/CE et doivent adopter ou mettre à jour en vertu de l'article 19 de la directive 2024/2881. De nombreux pays devaient déjà adopter des mesures supplémentaires pour se conformer à la législation précédente¹⁷⁶. De plus, depuis lors, la directive 2024/2881 prévoit de nouveaux objectifs plus stricts à atteindre en 2030 pour plusieurs polluants et des niveaux critiques à respecter pour la protection de la végétation et des écosystèmes naturels (art. 14).
- **Contenu obligatoire du plan national de restauration**
 - / Pas d'obligation d'explicitier ces synergies dans le PNR
- **Obligations de coordination des procédures de suivi**
 - Il n'y a pas d'obligations de coordination. Cela étant, les informations issues des programmes de surveillance des effets de la pollution atmosphérique sur les écosystèmes terrestres des directives 2016/2284 et 2024/2881 pourraient être utiles pour la mise en œuvre du NRL.

4.1.4 Protection des sols

- **Textes**
 - Stratégie de l'UE pour la protection des sols à l'horizon 2030 — Récolter les fruits de sols en bonne santé pour les êtres humains, l'alimentation, la nature et le climat, COM(2021) 699 final
 - Proposition de directive relative à la surveillance et à la résilience des sols, COM(2023)416final
- **Complémentarité générale**
 - Le NRL vise notamment à contribuer à la neutralité en matière de dégradation des sols (art. 1, § 1, b). En vertu de sa stratégie sol, l'Union européenne s'est engagée à parvenir à zéro artificialisation nette des sols d'ici à 2050, ce qui implique de prévenir la dégradation des sols et rétablir les sols dégradés¹⁷⁷. A l'heure actuelle, l'Union européenne ne dispose cependant pas encore d'un cadre législatif spécifique à la protection des sols, à l'exception des sols appréhendés par le règlement 2018/841 concernant l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie (Règlement UTCATF) (voir, ci-dessous, section 4.1.5)¹⁷⁸. Le droit européen

¹⁷⁶ Voy. les nombreuses procédures d'infraction en la matière. Voy., à cet égard, Commission européenne, Perspectives en matière d'air pur, 4ème éd., 3 mars 2025, COM(2025) 64 final, p. 5.

¹⁷⁷ COMMISSION EUROPEENNE, *Stratégie de l'ue pour la protection des sols à l'horizon 2030 : Récolter les fruits de sols en bonne santé pour les êtres humains, l'alimentation, la nature et le climat*, COM(2021) 699 final, p. 4; Voir également COMMISSION EUROPEENNE, *Feuille de route pour une europe efficace dans l'utilisation des ressources*, COM(2011) 571 final, p. 19.

¹⁷⁸ Modifié par le Règlement (UE) 2023/839 du Parlement européen et du Conseil du 19 avril 2023 modifiant le règlement (UE) 2018/841 en ce qui concerne le champ d'application, la simplification des règles de déclaration et de conformité, et la fixation des objectifs des États membres pour 2030

n'exige donc pas de planification nationale en matière de sol pour l'instant. Cela étant, la Commission a introduit une proposition de directive relative à la surveillance et à la résilience des sols (directive sur la surveillance des sols), comprenant notamment des obligations de gestion durable des sols (définition au niveau national de pratiques de gestion durable des sols), de limitation de l'artificialisation des sols, et des mesures de réduction des risques liés aux sites contaminés¹⁷⁹. Si la directive est adoptée, il faudra donc également prévoir des synergies avec les mesures de mise en œuvre de cette directive.

- **Synergies et obligations de priorisation**
 - Même en l'absence de plans nationaux « sols », les États membres doivent, en vertu de l'article 14, § 9, du NRL, identifier les synergies avec la neutralité en matière de dégradation des sols et accorder la priorité aux mesures de restauration en conséquence. Cette obligation d'identifier les synergies avec la dégradation des sols pourraient notamment influencer la mise en œuvre des objectifs pour les écosystèmes urbains, en donnant priorité aux espaces verts et à la restauration des sols plutôt qu'à la verdurisation des façades et toitures, lorsque faisable.
- **Contenu obligatoire du plan national de restauration**
 - Dans leurs plans nationaux de restauration, les États membres doivent inclure les cobénéfices estimés pour la neutralité en matière de dégradation des sols associés aux mesures de restauration au cours du temps (art. 15, § 3, r)
- **Obligations de coordination des procédures de suivi**
 - Il n'existe pas de coordination de suivi à ce stade-ci, si ce n'est pour les sols appréhendés par le règlement UTCATF.
 - Dans le futur, éventuellement coordination du suivi avec la directive sur la surveillance des sols.

4.1.5 Changement climatique

- **Textes**
 - Loi européenne sur le climat : Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique, *JO L 243/1*
 - Règlement sur la gouvernance climat-énergie : Règlement (UE) 2018/1999 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat, *JO L 328/1*
 - Règlement UTCATF : Règlement (UE) 2018/841 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 relatif à la prise en compte des émissions et des absorptions de gaz à effet de serre résultant de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie dans le cadre d'action en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030, *JO L 156/1*, modifié par le Règlement (UE) 2023/839 du 19 avril 2023
- **Complémentarité générale**
 - Un des objectifs du NRL est de contribuer à l'atténuation et à l'adaptation au changement climatique (art. 1, § 1, b).

¹⁷⁹ Proposition de directive relative à la surveillance et à la résilience des sols, notamment, art. 10.

- Les obligations contenues dans le NRL pourront en particulier contribuer aux objectifs de réduction des émissions nettes du secteur des terres (l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie (UTCATF))¹⁸⁰. Pour rappel, le règlement (UE) 2023/839 met l'accent sur la nécessité de protéger et de renforcer les absorptions de CO₂ fondées sur la nature, d'améliorer la résilience des écosystèmes au changement climatique, de restaurer les terres et les écosystèmes dégradés et de remettre en eau les tourbières. Dans ce cadre, les États membres ont des objectifs nationaux contraignants d'absorptions nettes minimales.
 - D'importantes synergies peuvent également être développées avec les stratégies et plans d'adaptation. Dans ces derniers, les États membres doivent notamment prévoir des mesures pour renforcer les puits naturels et promouvoir les solutions fondées sur la nature et une adaptation reposant sur les écosystèmes¹⁸¹.
 - Inversement, il est essentiel de prendre en compte les impacts du changement climatique sur l'aire de répartition des espèces et habitats naturels dans l'élaboration et la localisation des mesures de restauration.
- **Obligations de synergies et de priorisation**
 - En vertu de l'article 14, § 9, les États membres doivent déterminer les synergies avec l'atténuation et l'adaptation au changement climatique et accorder une priorité aux mesures de restauration qui contribuent à la fois aux objectifs climatiques et aux objectifs de la NRL.
 - Plans à prendre en compte lors de l'élaboration des plans nationaux de restauration :
 - Plans nationaux intégrés en matière d'énergie et de climat¹⁸² ;
 - Stratégie climatique à long terme¹⁸³ ;
 - Stratégies ou plans nationaux d'adaptation (art. 15, § 3, t, iii).
- **Contenu obligatoire du plan national de restauration**
 - Dans leurs plans nationaux de restauration, les États membres doivent inclure les cobénéfices estimés pour l'atténuation du changement climatique associés aux mesures de restauration au cours du temps (art. 15, § 3, r) ;
 - Ils doivent également prévoir une section présentant diverses informations en lien avec les changements climatiques (voir art. 15, § 3, t) :
 - i) la pertinence des scénarios de changement climatique pour la planification du type et la localisation des mesures de restauration ;
 - ii) le potentiel des mesures de restauration en matière de réduction au minimum des impacts du changement climatique sur la nature, de prévention des catastrophes naturelles ou d'atténuation de leurs effets et de soutien l'adaptation ;

¹⁸⁰ NRL, préamule, cons. 19. Voy. G. COSTA DOMINGO ET G. AUBERT, *Nature restoration: Contributions to tackling climate change*, Institute for European Environmental Policy, 2022.

¹⁸¹ Loi européenne sur le climat, art. 5 § 4 et 4, § 1.

¹⁸² Règlement 2018/1999, art. 3.

¹⁸³ Règlement 2018/1999, art. 15.

- iii) les synergies avec les stratégies ou plans nationaux d'adaptation et les rapports nationaux d'évaluation des risques de catastrophe ;
 - iv) une vue d'ensemble de l'interaction entre les mesures incluses dans le plan national de restauration et dans le plan national en matière d'énergie et de climat.
- **Obligations de coordination des procédures de suivi**
 - Les États membres veillent à ce que les indicateurs pour les écosystèmes agricoles et pour les écosystèmes forestiers, en lien avec les sols organiques (stock de carbone organique dans les sols minéraux des terres cultivées, bois mort au pied, bois mort au sol, stock de carbone organique pour les écosystèmes forestiers), fassent l'objet d'un suivi compatible avec le suivi requis au titre des règlements sur la gouvernance climatique et UTCATF¹⁸⁴.
 - **Nécessité éventuelle d'adaptation des plans et mesures existantes**
 - Inversement, il pourrait être essentiel de revoir les mesures prises dans les plans climatiques pour s'assurer qu'elles soient bénéfiques pour la biodiversité.

4.1.6 Agriculture

- **Textes**
 - Règlement (UE) 2021/2115 du Parlement européen et du Conseil du 2 décembre 2021 établissant des règles régissant l'aide aux plans stratégiques devant être établis par les États membres dans le cadre de la politique agricole commune (plans stratégiques relevant de la PAC) et financés par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), JO L 435/1 (règlement horizontal)
- **Complémentarité générale**
 - L'agriculture intensive est l'une des principales causes d'érosion de la biodiversité des écosystèmes agricoles¹⁸⁵. Le NRL inclut donc des objectifs importants de restauration des écosystèmes agricoles, pour les habitats naturels agricoles de l'annexe I, mais aussi pour les écosystèmes agricoles dans leur ensemble. Tel que mentionné dans le préambule et l'analyse d'impact du NRL, la PAC devrait jouer un rôle important pour financer les mesures de restauration et compenser les coûts d'opportunités des agriculteurs et forestiers¹⁸⁶. Des synergies peuvent notamment être développées avec les normes de conditionnalité (notamment BCAE 8 sur les éléments topographiques), les programmes écologiques et les plans stratégiques nationaux.
- **Obligations de synergies**
 - Les États membres doivent déterminer les synergies avec l'agriculture et la foresterie (art. 14, § 10) ;
 - Ils doivent recenser les pratiques agricoles et forestières existantes, y compris les interventions au titre de la PAC, qui contribuent aux objectifs du NRL (art. 14, § 10) ;

¹⁸⁴ Analyse d'impact du NRL, p. 68.

¹⁸⁵ Voy. Commission européenne, *État de conservation de la nature dans l'Union européenne*, COM(2020) 635 final.

¹⁸⁶ Analyse d'impact du NRL, p. 87.

- Ils doivent prendre en compte les plans stratégiques relevant de la PAC établis conformément au règlement (UE) 2021/2115 (art. 14, § 14, h).
- **Contenu obligatoire du plan national de restauration**
 - Le PNR comprend une vue d'ensemble de l'interaction entre les mesures incluses dans le plan et le plan stratégique national au titre de la PAC (art. 15, § 5).
- **Obligations de coordination des procédures de suivi**
 - /
- **Nécessité éventuelle d'adaptation des plans et mesures existantes**
 - A l'instar des autres domaines ci-dessus, le NRL n'exige pas expressément que les plans stratégiques de la PAC soient adaptés. Le NRL va jusqu'à spécifier que la mise en œuvre du présent règlement n'entraîne *a priori* aucune obligation pour les États membres de reprogrammer un financement au titre de la PAC (art 14, § 11). Cela étant, malgré la mise en place de mécanismes visant à favoriser la biodiversité au sein de la PAC, les résultats ont été décevants à ce jour¹⁸⁷. Plusieurs recherches montrent que les mesures de la PAC actuelle seront insuffisantes pour atteindre les objectifs à l'horizon 2030, si celles-ci ne sont pas renforcées¹⁸⁸. Nonobstant l'article 14, § 11, il pourrait être nécessaire de prévoir une reprogrammation pour atteindre les objectifs à l'horizon 2030¹⁸⁹. Il ne semble pas que les États membres puissent justifier le non-respect des objectifs pour les écosystèmes agricoles sous prétexte que leur programmation en cours était insuffisante pour se faire.

4.1.7 Energies renouvelables

- **Textes**
 - Directive (UE) 2023/2413 du 18 octobre 2023 modifiant la directive 2018/2001, le règlement 2018/1999 et la directive 98/70/CE en ce qui concerne la promotion de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, et abrogeant la directive 2015/652, JO L du 31.10.2023 (directive « RED III »).
- **Complémentarité générale et conflits potentiels**
 - La mise en œuvre des objectifs énergétiques pourrait générer des conflits avec la mise en œuvre du NRL et inversement. A cet égard, le Parlement et le Conseil ont introduit d'importantes dérogations à la clause de non-détérioration pour faciliter le déploiement des énergies renouvelables. Cela étant, tel qu'énoncé dans le préambule, il devrait aussi être possible de combiner les activités de restauration et le déploiement de projets d'énergies renouvelables, partout où cela est possible, y compris dans des zones d'accélération des énergies renouvelables et des zones de réseau spécifiques (cons. 68).

¹⁸⁷ COUR DES COMPTES EUROPEENNE, *Biodiversité des terres agricoles : La contribution de la pac n'a pas permis d'enrayer le déclin*, Rapport 2020/13.

¹⁸⁸ HERING, *et al.*, *op. cit.*. Voy. également DELOITTE, *Quickscan voorstel voor een verordening van het europees parlement en de raad betreffende natuurherstel (com(2022 304 final): Impactanalyse natuurherstelwet op sectoren in gebieden buiten natura2000 in vlaanderen*, Versie 17 april 2023, p. 22 et suiv.

¹⁸⁹ INSTITUTE FOR EUROPEAN ENVIRONMENTAL POLICY, *et al.*, *op. cit.*, p. 30.

- **Coordination et plans à prendre en compte lors de l'élaboration des plans nationaux de restauration**
 - Les États membres doivent coordonner l'élaboration de leurs PNR avec la cartographie des zones nécessaires pour respecter au moins leurs contributions nationales à la réalisation de l'objectif en matière d'énergies renouvelables à l'horizon 2030 et, le cas échéant, avec la désignation de zones d'accélération des énergies renouvelables et de zones d'infrastructure spécifiques (art. 14, § 13). Ils doivent s'assurer à ce que la mise en œuvre du NRL n'interfère pas avec la mise en œuvre de la directive 2018/2001, dont la procédure d'octroi des permis (art. 14, § 13).
 - Lors de cette coordination, les États membres devraient identifier des synergies, ce qui implique de tenir compte du potentiel des projets dans le domaine des énergies renouvelables pour contribuer à la réalisation des objectifs de restauration de la nature (préambule, cons. 67).
 - Cette coordination est d'autant plus importante qu'en vertu de l'article 6, les projets de déploiement des énergies renouvelables sont considérés d'intérêt public majeur et peuvent être autorisés, même lorsqu'il existe des solutions alternatives moins préjudiciables, pour autant qu'ils aient fait l'objet d'une évaluation environnementale stratégique ou d'une évaluation des incidences sur l'environnement. Pour rappel, l'application de ces dérogations n'entraîne pas une baisse des objectifs de restauration ni d'exonération de responsabilité en cas de non-respect des objectifs de restauration¹⁹⁰.
- **Contenu obligatoire du plan national de restauration**
 - /
- **Obligations de coordination des procédures de suivi**
 - /
- **Nécessité éventuelle d'adaptation des plans et mesures existantes**
 - Selon le préambule, lors de la désignation des zones d'accélération des énergies renouvelables et des zones d'infrastructure spécifiques, les États membres doivent « tenir compte de leurs plans nationaux de restauration » (cons. 68). La Directive RED III n'a cependant pas été modifiée expressément en ce sens. A ce jour, les États membres doivent exclure les sites Natura 2000 et les zones désignées au titre de régimes nationaux de protection en faveur de la conservation de la nature et de la biodiversité, les principales routes migratoires des oiseaux et des mammifères marins ainsi que d'autres zones recensées sur la base de cartes de sensibilité et des outils visés au point iii, à l'exception des surfaces artificielles et construites situées dans ces zones, telles que les toits, les aires de stationnement ou les infrastructures de transport. Ils doivent utiliser tous les outils et ensembles de données appropriés et proportionnés pour recenser les zones dans lesquelles les installations d'énergie renouvelable n'auraient pas d'incidence importante sur l'environnement, y compris la cartographie de la sensibilité de la faune et de la flore sauvages, en tenant compte des données disponibles dans le contexte de l'aménagement d'un réseau Natura 2000 cohérent en ce qui concerne les types d'habitats et les espèces au titre de la directive 92/43/CEE, ainsi que les oiseaux et les sites protégés au titre de la

¹⁹⁰ Ibid.

directive 2009/147/CE (art. 15 quater, § 1, a, ii et iii, RED III ; voy. aussi art. 15 sexies, § 1, a, (a)(b), pour les zones d'infrastructure spécifiques). Bien que la directive RED III n'ait pas été modifiée, ceci n'exclut pas une obligation d'intégration des considérations relatives à la restauration, conformément à l'article 11 TFUE (principe d'intégration dans la mise en œuvre des politiques UE).

4.2 *Autres législations européennes pertinentes*

Au-delà des textes expressément mentionnés dans le NRL, les États membres devraient également réfléchir aux synergies qui peuvent être développées avec d'autres obligations de droit européen. La présente section introduit de manière non-exhaustive quelques synergies possibles, avec le règlement sur les espèces exotiques envahissantes, la directive sur les nitrates, la directive sur la responsabilité environnementale, les directives sur l'évaluation environnementale des plans et projets, et la directive sur les produits phytopharmaceutiques, dans la mesure où la mise en œuvre effective ou le renforcement des obligations qui y sont prévues pourraient contribuer à l'atteinte des objectifs de restauration du NRL.

4.2.1 Espèces invasives

Bien que non-mentionné dans le NRL, la mise en œuvre du règlement (UE) n° 1143/2014 sur les espèces exotiques envahissantes¹⁹¹ devrait contribuer à l'atteinte des objectifs de restauration. En effet, l'une des mesures indicatives listées à l'annexe VII du NRL est d'« éliminer et lutter contre les espèces exotiques envahissantes et prévenir ou réduire au minimum les nouvelles introductions » (§ 24). Le règlement 1143/2014 exige des États membres qu'ils mettent en place des mesures efficaces de gestion des espèces exotiques envahissantes préoccupantes pour l'Union qui, d'après leurs constatations, sont largement répandues sur leur territoire (art. 19) ; et qu'ils prennent des mesures de restauration appropriées afin de contribuer au rétablissement des écosystèmes qui ont été dégradés, endommagés ou détruits par des espèces exotiques envahissantes préoccupantes pour l'Union, à moins qu'une analyse coûts-avantages démontre, sur la base des données disponibles et avec un degré de certitude raisonnable, que les coûts de ces mesures seront élevés et disproportionnés par rapport aux avantages de la restauration (art. 20). La mise en œuvre de ces obligations de manière concrète sur le terrain et leur renforcement, lorsqu'elle est postérieure à l'entrée en vigueur du NRL, pourrait être comptabilisée comme mesure de restauration.

4.2.2 Nitrates

La directive Nitrates a pour objectif de protéger les eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole (engrais chimiques, effluents d'élevage, etc.). Elle implique notamment l'identification des zones vulnérables où les eaux superficielles ou souterraines sont atteintes par une pollution aux nitrates ou sont susceptibles de l'être. En vertu de cette directive, les États membres doivent établir des programmes d'action obligatoires portant sur les zones vulnérables, à réviser tous les 4 ans (art. 5). Dans ce cadre, ils doivent prendre toutes les mesures supplémentaires ou actions renforcées qu'ils

¹⁹¹ Règlement (UE) 1143/2014 du 22 octobre 2014 relatif à la prévention et à la gestion de l'introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes, JO L 317/35.

estiment nécessaires, s'il s'avère, dès le début ou à la lumière de l'expérience acquise lors de la mise en œuvre des programmes d'action, que les mesures du programme d'action ne suffiront pas pour atteindre les objectifs définis à l'article 1^{er} (art. 5, § 5). En principe, les mesures déjà mises en place ne peuvent pas être comptabilisées comme mesures de restauration. Par contre, le renforcement de ces obligations et l'adoption de mesures supplémentaires et actions renforcées après l'entrée en vigueur du NRL pourraient l'être.

4.2.3 Responsabilité environnementale

La directive sur la responsabilité environnementale¹⁹² en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux vise à améliorer l'efficacité des directives sur la conservation de la nature et sur l'eau en établissant un cadre communautaire relatif à la prévention et à la réparation des dommages environnementaux causés par des activités économiques. La réparation des dommages environnementaux, en ce qui concerne l'eau, les espèces protégées ou les habitats naturels, passe par le rétablissement de l'environnement dans son état initial et par l'élimination de tout risque significatif d'atteinte à la santé humaine, au moyen de mesures de réparation primaires, complémentaires et compensatoires. Comme mentionné dans le rapport général, les mesures de réparation prises en vertu de cette directive ne devraient pas être comptabilisées dans l'atteinte des objectifs de restauration. Par contre, le régime instauré, en ce qu'il s'applique également aux habitats naturels et habitats d'espèces d'intérêt communautaire en dehors de Natura 2000¹⁹³, peut éventuellement contribuer au respect des clauses de non-détérioration en cas de dommages imprévus ou risques de tels dommages, en vertu des mécanismes de prévention et de réparation qui y sont prévus. Il faudrait analyser à quelles conditions les mesures de réparation prises en vertu de la directive sur la responsabilité environnementale pourraient, le cas échéant, être adéquates pour éviter une détérioration au niveau local (ou biorégional en cas d'application de l'art. 4, § 13, NRL).

4.2.4 Etudes d'impact sur l'environnement

En vertu des directives EIE¹⁹⁴ et EES, les États membres doivent veiller à ce que les plans et projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement fassent l'objet d'une évaluation de leurs incidences sur l'environnement avant que l'autorisation ne soit donnée ou que le plan soit adopté. Les directives EIE et EES peuvent aider à identifier les projets et les plans susceptibles d'entraîner une détérioration non autorisée et à les éviter ou à prévoir des mesures d'atténuation et

¹⁹² Directive 2004/35/CE du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux, JO L 143/56.

¹⁹³ C. PIROTTE, « La directive 2004/35/ce du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale : Premiers commentaires », in G. VINEY AND B. DUBUISSON (dir.), *Les responsabilités environnementales dans l'espace européen, point de vue franco-belge*, Bruylant, 2006, pp. 655-723, p. 660; G. M. VAN DEN BROEK, « Environmental liability and nature protection areas-will the eu environmental liability directive actually lead to the restoration of damaged natural resources », *Utrecht Law Review*, 2009, vol. 5, no 1, pp. 117-131, p. 118; P. STEICHEN, « La responsabilité environnementale dans les sites natura 2000 », *Revue européenne de Droit de l'environnement*, 2009, vol. 13, no 3, pp. 247-270, p. 251.

¹⁹⁴ Directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, JO L 26/1.

de compensation au niveau local (ou biorégional en cas d'application de l'art. 4, § 13, NRL)¹⁹⁵. Par ailleurs, on pourrait envisager une obligation de prévoir des mesures de gain net dans les études d'impact, afin d'exiger des maîtres d'ouvrage qu'ils contribuent aux objectifs de restauration du NRL. Il faudrait vérifier la comptabilité d'un tel système avec le régime des charges d'urbanisme, les droits de propriété et le principe de proportionnalité.

4.2.5 Produits phytopharmaceutiques

Dans l'annexe VII (liste d'exemples de mesures de restauration), une des mesures de restauration consiste à « arrêter ou réduire l'utilisation de pesticides chimiques ainsi que d'engrais chimiques et d'effluents d'élevage » (§ 19). A cet égard, plusieurs textes de droit européen réglementent la mise sur le marché et l'utilisation de pesticides, dont :

- Diverses directives et règlements¹⁹⁶ portent sur la mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques et engrais. A priori, ils ne contiennent pas de mesures portant directement sur l'utilisation de pesticides dans l'environnement.
- Directive 2009/128/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable, JO L 309/71 : en vertu de l'article 4, les Etats membres doivent adopter un plan d'action national de réduction de l'utilisation des pesticides, à réexaminer tous les 5 ans¹⁹⁷. Les mesures qui y sont prévues, lorsque mises en œuvre postérieurement à l'entrée en vigueur du NRL, pourraient contribuer à l'atteinte des objectifs de restauration du NRL.

4.2.6 La surveillance des forêts

La Commission a élaboré une proposition de règlement relatif à un cadre de surveillance pour des forêts européennes résilientes¹⁹⁸. Si adopté, ce texte impactera le suivi des écosystèmes forestiers. Par ailleurs, le cas échéant, des synergies pourront être développées avec les plans intégrés volontaires à long terme.

¹⁹⁵ Analyse d'impact du NRL, p. 241. Sur la hiérarchie d'atténuation des impacts dans les EIE et EES, voy. BORN, *et al.*, *op. cit.*.

¹⁹⁶ Voy. notamment le Règlement (CE) 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et abrogeant les directives 79/117/CEE et 91/414/CEE, JO L 309/1 (Reach) ; Règlement (UE) 2019/1009 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 établissant les règles relatives à la mise à disposition sur le marché des fertilisants UE, modifiant les règlements (CE) 1069/2009 et (CE) 1107/2009 et abrogeant le règlement (CE) 2003/2003, JO L 170/1.

¹⁹⁷ En 2022, la Commission européenne avait introduit une proposition de règlement concernant une utilisation des produits phytopharmaceutiques compatible avec le développement durable et modifiant le règlement (UE) 2021/2115, COM(2022) 305 final. Celle-ci a cependant été retirée le 27 mars 2024, au motif « qu'aucun accord n'était à attendre, compte tenu du rejet de la proposition par le Parlement européen [P9_TA(2023)0424] et de l'absence d'avancée dans les discussions au sein du Conseil » (en ligne : <https://eur-lex.europa.eu/eli/C/2024/3117/oj>).

¹⁹⁸ Proposition de Règlement relatif à un cadre de surveillance pour des forêts européennes résilientes, COM(2023) 728 final.