

Note

Les clauses d'amélioration continue et de non-détérioration visées à l'article 4.11 à 4.13 du Règlement relatif à la restauration de la nature

Charles-Hubert Born (SERES) – Déc. 2024

Introduction

La présente note a pour objet d'analyser la **portée des clauses d'amélioration continue et de non-détérioration** visées aux dispositions de l'article 4.11 à 4.13 du Règlement (UE) n° 2024/1991 relatif à la restauration de la nature (ci-après RRN).

Pour rappel **les paragraphes 11, 12 et 13 de l'article 4 RRN** disposent ce qui suit :

"Art. 4

(...)

11. *Les États membres mettent en place des **mesures visant à ce que les zones faisant l'objet de mesures de restauration** conformément aux paragraphes 1, 4 et 7 présentent une **amélioration continue de l'état des types d'habitats énumérés à l'annexe I jusqu'à atteindre un bon état**, ainsi qu'une amélioration continue de la **qualité des habitats des espèces** visées au paragraphe 7 jusqu'à atteindre une **qualité suffisante**.*

*Sans préjudice de la directive 92/43/CEE, les États membres mettent en place des mesures visant à ce que les zones dans lesquelles un bon état et une qualité suffisante des habitats des espèces ont été atteints **ne se détériorent pas de manière significative**.*

12. *Sans préjudice de la directive 92/43/CEE, les États membres s'efforcent de mettre en place, d'ici à la date de publication de leurs plans nationaux de restauration conformément à l'article 17, paragraphe 6, du présent règlement, les **mesures qui sont nécessaires en vue de prévenir une détérioration significative des zones où sont présents les types d'habitats énumérés à l'annexe I du présent règlement qui sont en bon état**, ou qui sont **nécessaires pour atteindre les objectifs de restauration fixés au paragraphe 17** du présent article.*

13. *S'agissant des paragraphes 11 et 12 du présent article, **en dehors des sites Natura 2000**, les États membres peuvent, **en l'absence de solutions alternatives, appliquer les exigences de non-détérioration** prévues par ces paragraphes **au niveau de chaque région biogéographique** de leur territoire pour chaque type d'habitat et chaque habitat d'espèces, pour autant que l'État membre concerné **notifie à la Commission** son intention d'appliquer le présent paragraphe au plus tard le 19 février 2025 et **satisfait aux obligations** énoncées à l'article 15, paragraphe 3, point g), à l'article 20, paragraphe 1, point j), à l'article 21, paragraphe 1, et à l'article 21, paragraphe 2, point b)."*

Le considérant 37 du RRN donne une explication à ces dispositions :

37) Il est important que les États membres mettent en place des mesures visant à ce que les zones couvertes par les types d'habitats relevant du champ d'application du présent règlement et faisant l'objet de mesures de restauration présentent une amélioration continue de leur état jusqu'à atteindre un bon état, et que les États membres mettent en place des mesures visant à ce que, lorsqu'ils ont atteint un bon état, ces types d'habitats ne se détériorent pas de manière significative, afin de ne pas compromettre le maintien ou la réalisation de leur bon état à long terme. Le fait de ne pas parvenir à ces résultats n'implique pas que l'obligation de mettre en place des mesures appropriées pour parvenir à ces résultats n'est pas respectée. Il importe également que les États membres s'efforcent de prévenir une détérioration significative des zones couvertes par ces types d'habitats qui sont déjà en bon état ou qui ne sont pas en bon état mais ne font pas encore l'objet de mesures de restauration. De telles mesures sont importantes pour éviter que les besoins en matière de restauration n'augmentent à l'avenir et elles devraient être axées sur les zones de types d'habitats, recensées par les États membres dans leurs plans nationaux de restauration, dont la restauration est nécessaire pour atteindre les objectifs en matière de restauration. Il convient d'envisager la possibilité d'un cas de force majeure, tel que des catastrophes naturelles, qui pourrait entraîner la détérioration des zones couvertes par ces

types d'habitats, ainsi que les transformations inévitables des habitats qui sont directement attribuables au changement climatique. En dehors des sites Natura 2000, il convient également de prendre en compte les résultats d'un plan ou d'un projet d'intérêt public majeur, pour lequel il n'existe pas de solution de remplacement moins préjudiciable. En ce qui concerne les zones faisant l'objet de mesures de restauration, il convient de déterminer ce point au cas par cas. Pour les sites Natura 2000, les plans et projets sont autorisés conformément à l'article 6, paragraphe 4, de la directive 92/43/CEE. Il convient de veiller à ce que les États membres conservent la possibilité, en l'absence d'autres solutions, de se conformer à l'exigence de non-détérioration au niveau de chaque région biogéographique de leur territoire pour chaque type d'habitat et chaque habitat d'espèces. Cette possibilité devrait être permise dans certaines conditions, y compris lorsque des mesures compensatoires sont prises pour chaque cas de détérioration significative. Lorsqu'une zone est transformée d'un type d'habitat relevant du champ d'application du présent règlement à un autre type d'habitat relevant du champ d'application du présent règlement, et qu'il s'agit du résultat attendu d'une mesure de restauration, cette zone ne devrait pas être considérée comme s'étant détériorée.

Les questions posées par le DNF concernent :

- la portée des paragraphes 11 et 12 de l'article 4,
- les obligations que cela engendre pour le législateur wallon et pour les autorités qui délivrent les permis ou adoptent et modifient les plans,
- la nature d'obligation de moyen ou de résultat,
- le degré de souplesse de ces dispositions et l'avantage pour la RW de rentrer dans ce régime (plutôt que de notifier conformément à la possibilité prévue au paragraphe 13),
- les avantages et les inconvénients de la notification prévue à l'article 4.13.

I. Le contexte

A faire

II. Les clauses d'amélioration continue et de non-détérioration (art. 4.11 et 4.12)

2.1. Les clauses d'amélioration continue et de non-détérioration des zones restaurées (art. 4.11)

Le paragraphe 11 de l'article 4 impose aux États membres de **mettre en place des mesures visant** :

- à ce que les **zones faisant l'objet de mesures de restauration** en vertu de l'art. 4.1 (rétablissement des zones abritant des types d'habitat de l'annexe I en bon état, dans et hors N2000), 4.4 (rétablissement de types d'habitat de l'annexe I là où ils n'existent plus, jusqu'à atteinte de la surface de référence favorable – SRF, dans et hors N2000) et 4.7 (restauration

ou rétablissement d'habitats d'espèce, jusqu'à atteindre une qualité et une quantité suffisante, dans et hors N2000)¹ présentent une **amélioration continue** de :

- **l'état des types d'habitat** de l'annexe I jusqu'au **bon état**;
 - **la qualité des habitats d'espèce** jusqu'à une **qualité suffisante** (*clause d'amélioration continue*);
- à ce que les **zones ayant atteint le bon état** (types d'habitats annexe I) **ou une qualité suffisante** (habitats d'espèce) **ne se détériorent pas** « de manière **significative** » (*clause de non-détérioration*).

Les clauses de non-détérioration « *sont importantes pour éviter que les besoins en matière de restauration n'augmentent à l'avenir et elles devraient être axées sur les zones de types d'habitats, recensées par les États membres dans leurs plans nationaux de restauration, dont la restauration est nécessaire pour atteindre les objectifs en matière de restauration* » (considérant 37).

La notion de « **zone de type d'habitat** » (area of habitat type) n'est pas définie mais renvoie manifestement aux « **taches** » **d'un même type d'habitat au niveau local**, caractérisées par une structure, des fonctions et une composition en espèces typiques (voy. la définition du « bon état » (et indirectement de « l'état »), qui renvoie à ces caractéristiques, art. 3, 4))². Ceci a des conséquences très importantes puisque cela signifie que **cet état doit être évalué à l'échelle locale** et non de la partie de la région biogéographique sur le territoire national (qui est l'échelle à laquelle l'état de conservation, favorable ou défavorable, doit être évalué par l'Etat membre).

L'on notera que la clause de non-détérioration **se limite aux détériorations « significatives »**, sans que cette notion soit définie. Il est possible a priori de se référer à la **jurisprudence de la Cour de justice sur la notion « d'effet significatif »** dans le cadre de l'article 6.3 de la directive Habitats³, puisqu'il s'agit d'atteintes à l'intégrité d'un site Natura 2000.

Le **caractère significatif** doit s'apprécier à **l'échelle locale**, par rapport aux éléments qui caractérisent l'état de la zone concernée (structure, fonctions, composition en espèces typiques du type d'habitat de l'annexe I OU qualité de l'habitat d'espèce), puisque la détérioration elle-même est évaluée à cette échelle (vu que la clause de non-détérioration s'applique à cette échelle), SAUF en cas d'application du **mécanisme de flexibilité** visé à l'article 4.13.

Il nous paraît possible de prendre en compte, dans cette appréciation, non seulement les **mesures d'évitement et d'atténuation** mais aussi les **mesures compensatoires** pour autant qu'elles visent un même degré d'équivalence et d'additionnalité et qu'elles soient localisées sur le site ou à proximité, de manière à garantir que la détérioration significative soit évitée au niveau local.

L'application de la clause de non-détérioration à l'échelle locale suppose de disposer de **données scientifiques** minimales sur l'état des types d'habitats de l'annexe I ou des habitats d'espèces dans les zones concernées (à l'échelle locale donc), ce qui implique un **effort considérable de collecte** de données, sauf si le mécanisme de flexibilité est rendu applicable (infra). Ceci aura toutefois un effet positif dans le cadre de l'évaluation des incidences des plans et projets ainsi que dans le cas de dommages environnementaux, dont la réparation est souvent rendue difficile par l'absence de données sur l'état des écosystèmes au niveau local.

¹ Soit des zones abritant déjà actuellement ces habitats ou ne les abritant pas encore mais devant faire l'objet de mesure de rétablissement (recréation) de ces habitats jusqu' atteinte de la surface de référence favorable (SRF).

² Voy. aussi le considérant 32 qui évoque des « zones individuelles ».

³ XXXXX (à compléter).

On notera que l'autorisation de plans et projets entraînant une détérioration ne sont **soumis à aucune condition autre que d'éviter que cette détérioration soit significative**. Cette condition n'exclut pas *a priori*, on l'a dit plus haut, l'adoption de mesures compensatoires s'il peut être démontré qu'elles permettent d'éviter que la détérioration soit « significative ».

Il n'est en revanche **pas requis** que ces plans et projets causant une détérioration non significative (le cas échéant moyennant compensation) soient justifiés par des **raisons impératives d'intérêt public majeur**, ni qu'il n'existe pas de **solution alternative**. Ceci **tend à privilégier la compensation sur l'évitement**, dans la mesure où des plans ou projets de nature strictement privée pourront bénéficier de cette possibilité de détériorer les habitats concernés moyennant compensation. On verra plus loin qu'en outre, les plans et projets « d'intérêt public majeur » sont eux complètement exclus du champ d'application de la clause de non-détérioration, ce sans exigence de compensation (art. 4.14, infra).

Ceci pose la question de **l'effet cumulatif des détériorations jugées « non significatives » au niveau individuel** mais qui auront inmanquablement cet effet à l'échelle de la région biogéographique si une surveillance de l'effet cumulatif n'est pas organisée « en temps réel » (plutôt que tous les six ans). N'étant soumises à aucune condition, il sera impossible pour les autorités au niveau local de prendre en compte un tel effet sans un avis technique sur ce point du DNF ou du DEMNA.

Rien n'empêche toutefois la Région wallonne de rendre applicables ces conditions aux plans et projets susceptibles d'entraîner une détérioration visée par l'article 4.11, vu qu'elle peut prendre des **mesures plus strictes que le RRN** en vertu de l'article 193 TFUE. Elle pourrait ainsi imposer la vérification de l'absence de solutions alternatives et des mesures compensatoires pour les détériorations non significatives mais qui cumulativement pourraient le devenir.

2.2. La clause de non-détérioration des zones déjà en bon état ou nécessaires pour atteindre les objectifs de restauration (art. 4.12)

L'article 4.12 comporte une **clause de non-détérioration distincte**, qui exige des Etats membres qu'ils « s'efforcent de mettre en place », d'ici à la date de publication du PNR (**septembre 2026**), les **mesures « nécessaires en vue de prévenir une détérioration significative »** des **zones où sont présents des habitats de l'annexe I** et qui soit :

- sont **en bon état** ; puisque les zones restaurées ayant atteint le bon état font l'objet de la clause visée à l'art. 4.11, il faut considérer qu'il s'agit ici des zones dont le bon état a été maintenu ou atteint au moment de l'entrée en vigueur du RRN ;
- sont **nécessaires pour atteindre les objectifs de restauration** visés à l'art. 4.17 (augmentation de la surface en bon état jusqu'à atteindre 90% en bon état et la SRF) ; dans la mesure où ne sont visées que les zones « où sont présents » les types d'habitats de l'annexe I, les zones où devront être rétablis des types d'habitats de l'annexe I en vertu de l'article 4.4 ne semblent pas visées.

Cette clause ne semble **pas applicable aux habitats d'espèce**. Toutefois, ceux-ci font en partie l'objet de la **protection visée à l'article 5 de la directive Oiseaux et à l'art. 12 de la directive Habitats** (interdiction de détérioration ou destruction des sites de reproduction et aires de repos ; protection indirecte via l'interdiction de perturbation des espèces). Or, la clause de non-détérioration est applicable « sans préjudice » des obligations découlant de ces directives (v. art. 4.11, al. 2 et art. 4.12). Leurs dispositions sont donc **d'application cumulative** avec celles qui prévoient les clauses de non-détérioration.

Le **caractère significatif** de la détérioration s'évalue par rapport aux éléments qui caractérisent l'état de la zone concernée (structure, fonctions, composition en espèces typiques du type d'habitat de l'annexe I), à l'**échelle locale**, sauf application du **mécanisme de flexibilité** visé à l'article 4.13. La remarque faite plus haut sur la collecte de données s'applique ici aussi. Elle peut selon nous tenir compte de **mesures de compensation** (supra).

La remarque faite ci-dessus concernant l'**absence d'autres conditions** que celle d'éviter une détérioration « significative » est valable pour l'article 4.12 également.

2.3. Nature des obligations de l'Etat membre

Clairement, le choix a été fait lors des dernières négociations de donner à ces obligations la nature d'**obligations de moyen plutôt que de résultat** :

- le texte final de l'article 4.11 exige des Etats membres qu'ils « *mettent en place des **mesures visant à ce que les zones (...)** » visées présentent une amélioration continue ou ne se détériorent pas, alors que la proposition initiale de RRN prévoyait que « *Les États membres veillent à ce que les zones qui sont soumises à des mesures de restauration conformément aux paragraphes 1, 2 et 3 présentent une amélioration continue (...)* » ou à ce que les zones abritant des habitats de l'annexe I « *ne se détériorent pas* »⁴, ce qui est plus proche d'une obligation de résultat ;*
- le considérant 37 le confirme également : « *Le fait de ne pas parvenir à ces résultats n'implique pas que l'obligation de mettre en place des mesures appropriées pour parvenir à ces résultats n'est pas respectée* » ; toutefois, les considérants 33 et 34 affirment « *qu'il est essentiel que les zones [concernées] montrent des signes d'amélioration continue (...)* », ce qui tend à nuancer l'affirmation selon laquelle il s'agit exclusivement d'obligations de moyen ;
- l'article 4.12 utilise les termes « **s'efforcent de mettre en place** », ce qui rend l'obligation encore moins contraignante que celles visées à l'article 4.11, qui utilise les termes « mettent en place ».

Ceci signifie en principe que la Belgique doit montrer qu'elle a pris des mesures visant à atteindre ces objectifs – ce qui doit ressortir du **Plan national de restauration (PNR)** puisqu'il doit notamment contenir les mesures visant à assurer la non-détérioration (art. 15.3, f, infra) -, mais qu'elle ne peut être condamnée pour n'avoir pas atteint les résultats recherchés. La Région wallonne reste toutefois tenue par les **obligations générales de restauration** fixées à l'article 4.1, qui elles semblent, sous réserve d'une analyse plus approfondie, relever d'**obligations de résultat** au moins quant aux aspects quantifiés et assortis de délais.

⁴ Art. 4.6 et 4.7 de la proposition de NRL (COM(2022)304final, p. 41).

III. Le mécanisme de flexibilité des clauses de non-détérioration en dehors du Réseau Natura 2000 (art. 4.13)

3.1. Principe

L'article 4.13 introduit un **mécanisme de flexibilité** dans l'application des clauses de non-détérioration visées à l'article 4.11 et 4.12, en introduisant la possibilité de recourir à la **compensation écologique** à une **échelle spatiale plus large** comme outil pour rendre cette clause plus souple⁵.

Cette disposition ne s'applique qu'aux détériorations causées à des types d'habitat de l'annexe I ou à des habitats d'espèce (selon la clause applicable) situés **en dehors du réseau Natura 2000**. Rappelons que les atteintes locales aux sites Natura 2000 ne peuvent être autorisées qu'aux conditions strictes de l'article 6.4 de la directive Habitats.

Le mécanisme de flexibilité consiste, en substance, à permettre aux Etats membres « *d'appliquer les exigences de non-détérioration* » à une **échelle spatiale plus grande** que celle de la zone abritant le type d'habitat de l'annexe I ou l'habitat d'espèce (selon la clause applicable), à savoir « **au niveau de chaque région biogéographique de leur territoire pour chaque type d'habitat et chaque habitat d'espèce** ». Il s'agit donc d'évaluer le caractère significatif de la détérioration non plus au niveau strictement local, mais de l'ensemble de la partie de la région biogéographique où se situe la zone, présente sur le territoire national (« de leur territoire »). La détérioration interdite s'apprécie dans ce cas **par rapport à l'état de conservation du type d'habitat ou de l'espèce à l'échelle de la région biogéographique**, tel qu'estimé via le rapportage article 17.

3.2. Intérêt en termes de flexibilité

Ceci permet, en dehors des sites Natura 2000 et sans préjudice des règles tant sur Natura 2000 (qui pour rappel s'appliquent aux plans et projets situés en dehors des sites mais susceptibles d'affecter significativement ces sites) que sur la protection des espèces (voy. les termes « Sans préjudice de la directive 92/43/CEE » à l'art. 4.11, al 2, et à l'art. 4.12), **d'autoriser des plans et projets** plus souples, moyennant l'adoption de **mesures compensatoires dans la même région biogéographique (et non au seul niveau local)**, à même de garantir l'absence de détérioration à cette échelle. La flexibilité est donc nettement plus grande que si la clause de non-détérioration est appliquée au niveau d'un site et que la compensation n'est envisagée que sur ou à proximité de ce site.

Ce mécanisme permet, en dehors des éléments protégés par les directives Oiseaux et Habitats, de « **déplacer** » le **réseau écologique** constitué par les types d'habitat de l'annexe I et les habitats d'espèce, en fonction des plans et projets qui entraînent leur détérioration. Il privilégie, une fois encore, la compensation sur l'évitement, ce qui, à cette échelle, peut s'avérer très **problématique pour les types d'habitat anciens et les espèces très spécialisées**, dont la restauration (et donc la compensation) est impossible sur un temps inférieur à un ou plusieurs siècles (forêts anciennes,

⁵ Selon le considérant 37, « *il convient de veiller à ce que les États membres conservent la possibilité, en l'absence d'autres solutions, de se conformer à l'exigence de non-détérioration au niveau de chaque région biogéographique de leur territoire pour chaque type d'habitat et chaque habitat d'espèces. Cette possibilité devrait être permise dans certaines conditions, y compris lorsque des mesures compensatoires sont prises pour chaque cas de détérioration significative* ».

tourbières, etc.) ou sans garantir la connectivité fonctionnelle entre les habitats (espèces dont la survie dépend de cette connectivité, métapopulations).

3.3. Conditions de mise en œuvre

L'application du mécanisme de flexibilité est soumis à **plusieurs conditions**, à savoir :

- **L'absence de solutions alternatives** : cette condition n'est pas définie ; il est difficile de savoir si cette absence d'alternative vise les alternatives au plan ou au projet qui cause la détérioration (exigence classique dans le cadre de l'EAI Natura 2000 ou de l'EIE ou d'une dérogation espèce) ou si elle vise les alternatives au mécanisme de flexibilité lui-même, à savoir des options permettant d'assouplir son application dans le chef de l'Etat membre tout en évitant d'apprécier la détérioration à l'échelle de la région biogéographique ; à notre estime, elle suppose d'envisager toutes les options à un plan ou un projet qui permettent d'atteindre les objectifs poursuivis par ce plan ou projet ;
- La **notification à la Commission** européenne de l'intention de l'Etat membre d'appliquer le mécanisme de flexibilité ;
- **L'indication dans le PNR d'une description de la manière dont l'article 4.13 est appliqué sur son territoire** (art. 15.3, g), « y compris :
 - *une explication du système de mesures compensatoires à prendre pour chaque cas de détérioration significative, ainsi que du suivi⁶ et de l'établissement de rapports nécessaires concernant la détérioration significative des types d'habitats et des habitats des espèces et les mesures compensatoires prises* ; » ; cette exigence impose donc d'établir un régime de mesures compensatoires (« système ») et un mécanisme de suivi (par ex. un fichier central des mesures), ainsi qu'un système de rapportage sur l'efficacité de ces mesures ; aucune précision n'est toutefois donnée sur les exigences applicables aux mesures compensatoires ;
 - « *une explication de la manière dont il sera garanti que la mise en œuvre de l'article 4, paragraphe 13, n'affecte pas la réalisation des objectifs fixés aux articles 1^{er}, 4 et 5 ; (...)* » ; cette exigence montre une volonté de vérifier l'efficacité du système mis en place ;
- **Assurer le suivi de « l'étendue et la localisation des zones dans lesquelles les types d'habitats et les habitats des espèces se sont détériorés de manière significative et des zones faisant l'objet de mesures compensatoires prises au titre de l'article 4, paragraphe 13, ainsi que l'efficacité des mesures compensatoires visant à garantir qu'aucune détérioration des types d'habitats et des habitats des espèces n'est significative au niveau de chaque région biogéographique sur leur territoire et à garantir que la réalisation et le respect des objectifs énoncés aux articles 1^{er}, 4 et 5 ne sont pas compromis** » (art. 20.1, j) ; ces exigences rapprochent l'obligation de non-détérioration d'une obligation de résultat, alors que les clauses de non-détérioration sont présentées comme des obligations de moyen ;
- **Communiquer à la Commission** :
 - **des données** sur, notamment, « l'étendue des zones dans lesquelles les types d'habitats et les habitats d'espèces se sont détériorés de manière significative, ainsi

⁶ Le suivi est organisé par l'article 20 RRN.

que des zones faisant l'objet des mesures compensatoires prises au titre de l'article 4, paragraphe 13; » (art. 21.1, b)⁷ ;

- « des **informations** concernant:
 - i) la **localisation des zones** dans lesquelles les types d'habitats ou les habitats d'espèces se sont détériorés de manière significative, ainsi que des zones faisant l'objet des mesures compensatoires prises au titre de l'article 4, paragraphe 13;
 - ii) une **description de l'efficacité des mesures compensatoires** prises au titre de l'article 4, paragraphe 13, pour garantir qu'aucune détérioration des types d'habitats et des habitats d'espèces n'est significative au niveau de chaque région biogéographique sur leur territoire;
 - iii) une description de **l'efficacité des mesures compensatoires** prises au titre de l'article 4, paragraphe 13, pour garantir que la **réalisation et le respect des objectifs énoncés aux articles 1er, 4 et 5, ne sont pas compromis** »

On notera que, à nouveau, parmi ces conditions **ne figure PAS l'exigence** de justifier les plans et projets causant des détériorations non significative à l'échelle de la région biogéographique (moyennant, le cas échéant, compensation) par des **raisons impératives d'intérêt public majeur**, alors que cette condition est applicable aux détériorations causées aux sites Natura 2000 et aux espèces protégées en vertu de l'article 5 de la directive Oiseaux ou de l'article 12 de la directive Habitats. Ceci tend à **privilégier la compensation sur l'évitement**, dans la mesure où des plans ou projets de nature strictement privée pourront bénéficier de cette possibilité de détériorer les habitats concernés. On verra en outre au point suivant que les plans et projets « d'intérêt public majeur » bénéficient d'une exemption sans condition (même de compensation) des clauses de non-détérioration.

3.4. Tempéraments

Il faut toutefois **relativiser le degré de flexibilité** introduit par ce mécanisme, pour plusieurs raisons.

D'abord, **l'exigence de compensation**, même si elle s'applique à une échelle spatiale plus large, semble impliquer une **exigence d'équivalence stricte de type « ressource-ressource** », vu que le texte spécifie bien que l'application de la clause de non-détérioration à l'échelle de la région biogéographique se fait « *pour chaque type d'habitat et chaque habitat d'espèce* ». Ceci réduit considérablement les possibilités de flexibilité, la destruction d'un habitat ou d'une population d'espèce ne pouvant pas être a priori compensée par des mesures de compensation relatives à un autre habitat ou une autre espèce.

Ensuite, la Cour de justice a clairement établi un **lien entre l'état d'un type d'habitat ou d'une espèce au niveau local et son état de conservation à l'échelle de la région biogéographique**⁸. Ceci rappelle l'importance d'une évaluation au niveau local. Il n'est toutefois pas certain que cette interprétation sera applicable à ce mécanisme.

Par ailleurs, le terme même « compenser » et **l'exigence d'équivalence stricte précitée** supposent, a priori, qu'il soit démontré que **l'effet net sur l'espèce ou l'habitat soit neutre ou positif**, ce qui suppose qu'en termes de **réseau écologique**, la cohérence soit réellement assurée et démontrée à l'occasion

⁷ L'art. 4.13 vise en fait l'art. 21.1 sans viser spécifiquement le b), mais seul ce point est véritablement pertinent.

⁸ A compléter XXXX

de l'évaluation des incidences. Or, spatialement, il est loin d'être évident de pouvoir « déplacer » de façon importante le réseau écologique pour une espèce ou un habitat donné, sans considération en termes de cohérence écologique et de connectivité, tout en démontrant l'absence d'effet négatif sur l'état de conservation à l'échelle biogéographique. Il nous semble en tout cas qu'une **planification spatiale du réseau écologique sera nécessaire** pour pouvoir **justifier la localisation de mesures compensatoires** par rapport à l'objectif de rétablissement dans un état de conservation favorable ou l'équivalent pour les oiseaux.

Enfin, il faut observer que la possibilité que semble laisser le mécanisme de flexibilité de **compenser des pertes par des mesures prises à l'échelle de la région biogéographique** pourrait poser des **questions d'équité, voire d'opérationnalité**, dans la mesure où :

- Les personnes qui devront supporter la mise en place des mesures compensatoires seront éloignées et sans connexion avec le plan ou le projet, suscitant une **opposition plus forte sur le plan politique** ; ce phénomène a été observé dans le cadre de mesures de compensation prises sur des polders en compensation d'atteintes liées au développement du Port d'Anvers (affaire « Briels ») ;
- Les autorités en charge d'imposer la compensation (communes le plus souvent) prendront des **décisions qui impactent d'autres collectivités publiques** ne tirant aucun avantage de la réalisation des plans et projets, ce qui peut également susciter des tensions.

IV. Les détériorations autorisées par exception (art. 4.14, 4.15, 6 et 7)

4.1. Les exceptions générales

L'article 4.14 et 4.15 prévoit, de manière générale, que les **clauses de non-détérioration** visées à l'article 4.11 et 4.12, **ne s'appliquent pas à certaines détériorations significatives**, à savoir celles causées par :

- a) *« un cas de force majeure, y compris les catastrophes naturelles;*
- b) *des transformations inévitables des habitats qui sont directement causées par le changement climatique;*
- c) *un plan ou un projet d'intérêt public majeur pour lequel il n'existe pas de solution alternative moins préjudiciable, [à déterminer au cas par cas]⁹; ou*
- d) *une action ou une absence d'action de pays tiers qui n'est pas imputable à l'État membre concerné ».*

Ceci signifie que des **détériorations significatives** des zones restaurées en bon état (ou de qualité suffisante) ou des zones où sont présents des types d'habitats de l'annexe I en bon état ou nécessaires pour atteindre les objectifs de restauration **sont autorisées** dans deux types de cas :

- les cas où l'Etat membre n'a **pas de maîtrise des causes de la détérioration** (changement climatique, force majeure, action d'autres Etats) ; **aucune condition** particulière n'est exigée, sinon celle de pouvoir démontrer la réalité de ces situations ;

⁹ Cette exigence ne s'applique qu'à l'article 4.11.

- les cas où l'autorité entend autoriser des **plans et projet « d'intérêt public majeur » en l'absence de solution alternative moins préjudiciable** ; on notera que les termes « raisons impératives » n'ont pas été repris ici ; pour ce type de plan ou projet, lorsqu'ils impliquent une détérioration significative visée à l'art. 4.11 (zones faisant l'objet de mesures de restauration), l'appréciation doit se faire « au cas par cas », alors que ce n'est pas le cas pour les détériorations visées à l'art. 4.12. ; on verra plus loin que les plans et projets d'énergie renouvelables et de défense nationale sont présumés relever d'intérêt public « supérieur » ou « majeur » (infra, art. 6 et 7).

Ceci a pour conséquence importante que, sans préjudice des règles sur Natura 2000 ou sur la protection de espèces et pour autant qu'il ait été démontré qu'aucune autre solution alternative moins préjudiciable existe, **les plans et projets d'intérêt public majeur pourront, dans les zones visées par les clauses de non-détérioration, être autorisés sans aucune condition quant à leur impact sur l'état de conservation des types d'habitat et d'espèce visés et donc être soustraits à toute obligation de compensation.**

Ceci est **paradoxal et source d'inefficience** dans la mesure où l'Etat membre a investi des fonds publics pour restaurer la zone concernée ou risque de devoir restaurer ou rétablir d'autres zones à ses frais en raison de ces détériorations non compensées. Ceci pourrait être considéré comme contraire au principe du pollueur-payeur.

On notera toutefois que, dans de nombreux cas, les zones restaurées pour rétablir la qualité d'habitats d'espèces, se verront **recolonisées par des espèces protégées** au titre des directives Oiseaux et Habitats, ce qui aura pour effet de leur conférer une protection *de facto*. Se posera également la question de l'obligation, pour les Etats membres, de **désigner les sites restaurés** pour des types d'habitats de l'annexe I de la directive Habitats ou pour des habitats d'oiseaux, **comme sites Natura 2000** (ZSC ou ZPS).

Il faut aussi considérer le fait que ces exceptions **ne permettent pas à l'Etat membre pour autant de s'affranchir de ses obligations de restauration et de rétablissement prévues à l'article 4.1 et 4.4** (sous réserve des tempéraments applicables), ce qui suppose qu'il prenne des mesures supplémentaires pour compenser, à l'échelle biogéographique ou toute échelle spatialement pertinente (bassin versant, etc), les effets des détériorations observées ou autorisées.

Enfin, encore une fois, rien n'empêche la Région wallonne d'exiger de telles mesures compensatoires malgré qu'elles ne soient pas imposées par le RRN (supra, art. 193 TFUE).

4.2. Les exceptions spécifiques

A compléter (articles 6 et 7)

- Art. 6 : ENR
- Art 7 : défense nationale (regrettable pour les camps militaires, mais compréhensible)

V. Le rôle du Plan national de restauration dans l'application de l'article 4.11 à 4.13

V supra

Rôle essentiel en termes de justification de l'utilisation de 4.13 + ID des zones concernées

VI. Les exigences en termes de monitoring liées à l'application de l'article 4.11 à 4.13

A compléter