

L'infrastructure verte en milieu urbain

Michel DELNOY

Professeur à l'ULiège

Valentine DEFER

Conseillère en aménagement du territoire auprès du ministre wallon du Climat

Jacques TELLER

Professeur ordinaire à l'ULiège

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	60
I. La notion d'infrastructure verte	60
II. Les fonctions des infrastructures vertes en milieu urbain	62
III. Le caractère juridiquement obligatoire de l'infrastructure verte en milieu urbain	64
IV. Les instruments juridiques de préservation ou création d'une infrastructure verte en milieu urbain	70
A. Les instruments permettant la planification de l'infrastructure verte	70
B. Les instruments permettant la mobilisation du foncier	73
C. Les permis	74
Conclusions	75

Introduction

Depuis quelques années, l'idée de « verdurisation » des milieux urbains a été relayée par la presse auprès du grand public et elle ne suscite pour l'essentiel que des réactions positives¹.

Il y a cependant différents concepts de verdurisation, avec des éléments constitutifs et des fonctions propres. On peut parler d'espaces verts, avec un sens très large, mais on peut aussi parler de réseau écologique ou d'infrastructure verte, avec un sens spécifique et plus restreint. C'est cette dernière que nous avons choisi d'évoquer ici. Il s'agit en effet de l'approche qui est aujourd'hui retenue par la Commission européenne dans le cadre de sa politique environnementale. Comme nous le verrons, la notion d'infrastructure verte se veut ambitieuse tout en gardant une

portée opérationnelle qu'il nous paraît utile de questionner au regard du droit.

Dans un premier temps, nous en donnerons une définition. Nous identifierons ensuite ses fonctions. Dans un troisième temps, nous examinerons s'il existe, dans le chef des autorités publiques, une obligation de préservation, voire de création d'infrastructures vertes. Enfin, nous identifierons les instruments juridiques dont ces autorités disposent pour réaliser cette préservation ou création.

Nécessairement limitée, notre analyse portera exclusivement sur la situation juridique actuelle et ne comportera pas de réflexion prospective, qui serait par exemple basée sur la transposition, à réaliser en droit interne, de récentes décisions d'institutions européennes ou de juridictions nationales.

I. La notion d'infrastructure verte

L'importance des espaces naturels en milieu urbain est largement reconnue². Que ce soit en matière de maintien de la biodiversité³, de lutte contre les inondations ou en tant qu'espaces de socialisation, ils apparaissent aujourd'hui comme une composante vitale de notre cadre de vie. Le développement d'infrastructures vertes doit permettre de répondre à ces attentes. Apparue aux États-Unis, la notion d'infrastructure verte a connu un rapide succès en Europe, pour partie en raison de son caractère assez malléable, qui a permis de rapprocher des enjeux, des acteurs et des approches assez éloignés les uns des autres⁴.

1. La présente contribution a été finalisée en octobre 2022 et ne tient donc pas compte des modifications législatives et réglementaires intervenues postérieurement. A fortiori ne tient-elle pas compte de la réforme du CoDT approuvée XXX.
 2. W. SELMI et J. TELLER (2020). Bénéfices rendus par les arbres de la ville de Liège. Rapport interne. LEMA. <http://hdl.handle.net/2268/256785>.
 3. La Commission européenne elle-même semble en faire aujourd'hui un élément déterminant de l'infrastructures vertes : « We need to develop, preserve and enhance healthy green infrastructure to help stop the loss of biodiversity and enable ecosystems to deliver their many services to people and nature. [...] Developing green infrastructure is a key step towards the success of the EU 2020 Biodiversity Strategy » (https://ec.europa.eu/environment/nature/ecosystems/strategy/index_en.htm – nous soulignons). Voir également not. le considérant M de la Résolution du parlement européen du 17 septembre 2020 sur l'année européenne pour des villes plus vertes 2022. Il ne semble cependant pas définitivement établi qu'un réseau écologique est effectivement, après une balance coûts-avantages, favorable à la biodiversité : voir Ch.-H. BORN, « La cohérence écologique du réseau Natura 2000 », in *Natura 2000 et le droit*, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 205.
 4. A. SEIWERT et S. RÖBLER (2020). Understanding the term green infrastructure : origins, rationales, semantic content and purposes as well as its relevance for application in spatial planning. *Land Use Policy*, vol. 97.

Plusieurs définitions de l'infrastructure verte ont été proposées dans la littérature scientifique, certaines mettant davantage l'accent sur ses composantes, d'autres sur ses fonctions⁵. Parmi les fonctions, certains auteurs mettent en exergue les fonctions environnementales, d'autres les bienfaits socioéconomiques des espaces naturels, cela étant bien souvent lié à leur origine disciplinaire. Il n'est pas possible de faire ici une analyse systématique de ces différentes définitions. Aussi nous retiendrons celle qui a été proposée par la Commission européenne (CE), et qui fait autorité dans le milieu de l'aménagement du territoire, à savoir « *un réseau constitué de zones naturelles et semi-naturelles et d'autres éléments environnementaux faisant l'objet d'une planification stratégique, conçu et géré aux fins de la production d'une large gamme de services écosystémiques. Il intègre des espaces verts (ou aquatiques dans le cas d'écosystèmes de ce type) et d'autres éléments physiques des zones terrestres (y compris côtières) et marines* »⁶.

Que faut-il retenir de cette définition ? Quatre éléments ressortent de la définition proposée par la Commission européenne ainsi que de la littérature scientifique :

- 1) L'infrastructure verte est composée de l'association d'un certain nombre d'espaces naturels. Ceux-ci peuvent être de taille, de forme et d'importance variées. Il peut s'agir d'espaces protégés ou non. L'infrastructure verte permet d'intégrer un large spectre de composants, allant des espaces naturels, type Natura 2000, aux éléments plus anthropiques tels que des toitures vertes, des alignements d'arbres en ville ou des réservoirs d'orage, pour autant que ceux-ci permettent le développement de la biodiversité. Certains distinguent l'infrastructure verte de l'infrastructure bleue. Lorsque nous parlons ici d'infrastructure verte, nous considérons, suivant en cela la définition de la Commission européenne, qu'elle peut intégrer des éléments végétaux et/ou aquatiques, type que des rivières, des lacs ou des plans d'eau.
- 2) Ces espaces naturels sont mis en réseau. La question des connexions entre espaces revêt ici une importance fondamentale. Certains auteurs vont jusqu'à considérer que la notion d'infrastructure verte a amené à déplacer le centre d'intérêt depuis des nœuds, qu'il s'agisse de parcs, d'espaces naturels ou autres, vers les liaisons qui permettent de passer d'un nœud à l'autre. On distingue communément deux types de liaisons en matière d'infrastructures vertes, à savoir des liaisons

structurelles, qui instaurent une continuité physique entre plusieurs espaces verts, et des liaisons fonctionnelles, qui sont, elles, liées au comportement d'espèces spécifiques au sein du paysage. Les espaces naturels connectés par les abeilles ne sont pas les mêmes que ceux qui sont connectés par le mouvement des renards ou des coléoptères. Ces liaisons, qu'il s'agisse de liaisons fonctionnelles ou structurelles, peuvent s'envisager à plusieurs échelles, depuis l'échelle du quartier, jusqu'à celle de la ville et de la région. Une des valeurs ajoutées de l'infrastructure verte est précisément de donner du sens à chaque élément constitutif du réseau en l'intégrant dans un système plus large, qui sert l'ensemble de la société.

- 3) La multifonctionnalité est la raison d'être d'une infrastructure verte. Toute infrastructure verte est amenée à rendre un certain nombre de services. Parmi les fonctions rendues par les infrastructures vertes, on retiendra les éléments suivants : développer les fonctions sociales et récréatives, améliorer le bien-être et la santé, réguler le climat local, gérer les eaux pluviales et les risques d'inondation, produire de l'alimentation, produire de la biomasse, préserver et améliorer la qualité de l'environnement et maintenir la biodiversité⁷. Cette liste varie en fonction des auteurs et des lieux. Elle est intrinsèquement liée à la genèse de la notion d'infrastructure verte, qui a progressivement intégré de nouvelles dimensions, liées au développement des connaissances et à l'évolution de l'agenda socio-économique. Dans cet esprit, il nous paraît illusoire, voire contre-productif, d'espérer arrêter une liste définitive de fonctions de l'infrastructure verte. La notion de « services écosystémiques »⁸ a permis de formaliser ces fonctions dans un cadre scientifique normalisé et de proposer différentes méthodes d'évaluation des Infrastructures Vertes intégrant leur dimension sociale, environnementale et économique.
- 4) L'infrastructure verte est planifiée. La définition d'une infrastructure verte repose sur des choix, qu'il s'agisse de liaisons prioritaires, d'espaces à aménager ou de fonctions à privilégier. Tous les espaces verts d'une ville ou d'une commune ne font pas nécessairement partie de l'infrastructure verte. Des espaces verts isolés ou de petites tailles, sans liaisons fonctionnelles ou structurelles avec un système plus large, peuvent très bien être écartés du schéma d'ensemble⁹. Par ailleurs la mise en œuvre d'une infrastructure verte implique d'associer un grand nombre d'acteurs, aux intérêts pour

5. A. WRIGHT (2011) Understanding green infrastructure : the development of a contested concept in England, *Local Environment*, 16:10, 1003-1019, DOI : 10.1080/13549839.2011.631993.
 6. CE (2013). Infrastructure verte – Renforcer le capital naturel de l'Europe, COM/2013/0249 final.
 7. D. BRUGGEMAN, V. DEFER, S. HENDRICKX, A. LEGRAND, S. VERELST, M.-F. GODART et J. TELLER (2020). Infrastructures vertes : Pourvoyeuses de services écosystémiques. Conférence Permanente du Développement Territorial, 97 p.
 8. R. COSTANZA, R. D'ARGE, R. DE GROOT, S. FARBER, M. GRASSO, B. HANNON, K. LIMBURG, S. NAEEM, R. V. O'NEILL, J. PARUELO, R. G. RASKIN, P. SUTTON, et M. VAN DEN BELT, 1997. The value of the world's ecosystem services and natural capital. *Nature* 387:253-260. Wal-Es (2016). *Les services écosystémiques cadre conceptuel Wal-Es*, disponible sur la plateforme Wal-Es.
 9. CE (2013). *op. cit.*, p. 9.

partie divergents, et ce dans la durée. Ceci l'inscrit très logiquement dans le champ de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. Cette notion s'inscrit par ailleurs à l'interface entre démarche scientifique, d'évaluation du potentiel écologique et des effets d'une mise en réseau, et le travail des praticiens de l'aménagement, qu'il s'agisse de bureaux d'études ou d'acteurs politiques, qui ont en charge l'élaboration de stratégies et de leur implémentation à court et moyen terme. Enfin, la notion même d'infrastructure est étroitement liée à l'idée d'une gestion et d'un entretien. L'infrastructure verte n'est pas un système autarcique, autosuffisant. Les infrastructures vertes doivent faire l'objet d'une maintenance et d'un suivi régulier, mais les coûts d'entretien peuvent être inférieurs à ceux d'une infrastructure grise, d'autant que le public local peut être associé aux opérations d'entretien¹⁰. Il est par ailleurs possible de combiner des infrastructures grises et vertes. Ici aussi se pose la question des arbitrages à faire entre différents types de solutions, qui rendent des services plus ou moins comparables à la société.

La notion d'infrastructure verte n'est pas entièrement neuve. Elle s'appuie sur la convergence de plusieurs courants théoriques, dont le mouvement des *greenway* aux Etats-Unis¹¹ et l'idée d'une ville régénérative développée par Lyle¹² et Ahern¹³. En Région wallonne, l'infrastructure verte s'inscrit dans la continuité des travaux relatifs au développement d'un réseau écologique¹⁴. Les nœuds, pôles et corridors d'un réseau écologique constituent autant de composants potentiels d'une infrastructure verte. Notons néanmoins que les objectifs de l'infrastructure verte et du réseau écologique sont différents. Le réseau écologique est conçu dans un objectif prioritaire de conservation de la nature, alors que les infrastructures vertes visent à remplir une série de fonctions au service de la collectivité.

Il convient par ailleurs de ne pas sous-estimer l'inflexion induite par le passage du vocable « réseau écologique » à celui d'« infrastructure verte ». La notion d'infrastructure verte relève selon nous d'un changement de paradigme, qui voit infrastructures vertes et grises¹⁵ mises soudain sur un pied d'égalité en termes de viabilité du système urbain, tant pour

ses habitants que pour les activités économiques : il ne s'agit plus de considérer la protection des espaces naturels comme une limite à considérer dans le cadre du développement urbain, mais d'envisager la protection, la valorisation et la production d'espaces naturels comme une composante vitale de nos villes.

Dans cet esprit, la question du caractère public ou non de l'infrastructure verte prend bien entendu un rôle central. Il s'agit à ce propos de distinguer deux dimensions : la propriété et l'usage public. Pour ce qui est de la propriété, l'infrastructure verte est destinée à intégrer des espaces de propriété publique ou privée. La mise à disposition de ces derniers peut faire l'objet de différentes modalités (droit de superficie, convention de gestion). Pour ce qui est de l'usage, et même si l'on peut accepter que certains espaces intégrés dans l'infrastructure verte ne soient pas ouverts au public, que ce soit sur base temporaire ou permanente, ceci ne peut en aucun cas être la règle. L'approche multifonctionnelle inhérente à l'infrastructure verte intègre à part entière les fonctions sociales, économiques et récréatives. Par ailleurs, la mise en œuvre d'une politique en matière d'infrastructure verte repose sur des investissements, privés et publics, ainsi que la mise en œuvre de dispositions réglementaires plus ou moins contraignantes. L'infrastructure verte doit dès lors être conçue comme un « bien commun », ce qui suppose *a minima* de mettre en œuvre tous les moyens pour la rendre accessible au public, lorsque c'est possible et compatible avec les autres fonctions, environnementales, sociales et économiques, qu'elle a à remplir.

Ceci implique naturellement de déterminer la place que celle-ci va trouver dans les systèmes juridiques en vigueur, afin de s'assurer d'une prise en compte effective de cette nouvelle composante de l'aménagement à toutes les mailles de la chaîne de décision. Nous nous intéresserons plus spécifiquement dans cet article à la mise en œuvre dans le cadre du CoDT.

II. Les fonctions des infrastructures vertes en milieu urbain

Par définition, les infrastructures vertes sont associées à une multitude de services écosystémiques. Ceux-ci doivent être considérés comme d'égale importance

10. J. DEELY & S. HYNES (2020). Blue-green or grey, how much is the public willing to pay ? *Landscape and Urban Planning*, 203, 103909. <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2020.103909>.
11. J. HAUSERMAN (1995). Green infrastructure and landscape architects help design a state-wide greenway network in Florida. *Landscape Architecture* 85 (7), 58-61. M.A. Benedict et E. McMAHON (2006). *Green Infrastructure : Linking Landscapes and Communities*. Island Press, Washington, DC.
12. J.T. LYLE (1994) Designing green infrastructure. In : *The Sustainability Project, Designing for Sustainable Communities*. Santa Barbara : AIA.
13. J. AHERN, 2007. Green infrastructure for cities : the spatial dimension. In : Novotny, V., Brown, P. (Eds.), *Cities in the Future towards Integrated Sustainable Water and Landscape Management*, pp. 267-283.
14. M. DUFRENE (2004). Réseau écologique et structure écologique principale : concepts – structure – stratégie d'élaboration. Note de travail. DGARNE/CRNFB/OFFH. Le « réseau écologique » peut être entendu comme un « ensemble de sites fonctionnellement connectés, à même d'offrir aux espèces menacées un espace suffisant, d'un point de vue quantitatif et qualitatif, pour assurer leur maintien ou leur rétablissement dans un état de conservation favorable, y compris dans un contexte de réchauffement climatique » (Ch.-H. BORN, « Quel espace pour la nature en Wallonie. L'intégration de la biodiversité dans les plans d'aménagement du territoire (I) », *Cahiers de l'urbanisme*, n° 77, décembre 2010, p. 8). Sur ce concept, voir également not. Ch.-H. BORN, « La cohérence écologique du réseau Natura 2000 », in *Natura 2000 et le droit*, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 167.
15. Les infrastructures grises consistent en l'ensemble des dispositifs d'ingénierie utilisés pour réguler l'environnement urbain et basés sur l'usage de composants tels que l'acier, le béton et tout autre matériau manufacturé.

sur un plan théorique. Il n'y a pas de hiérarchie pré-définie entre eux.

L'arbitrage entre ces différents services écosystémiques ne peut se faire qu'au cas par cas, en fonction d'un projet d'aménagement global, établi suivant les spécificités du territoire considéré et prenant en compte l'ensemble des contraintes et potentialités existantes, telles que la maîtrise foncière, la configuration des espaces verts existants ou encore la densité bâtie.

Les infrastructures vertes ont un rôle important à jouer en matière de biodiversité urbaine¹⁶. L'urbanisation et les grandes infrastructures contribuent à la fragmentation des paysages et ont un impact négatif sur la biodiversité. Renforcer les continuités végétales dans et à travers la ville est un moyen important pour atténuer cet effet de rupture et contribuer au maillage écologique à plus grande échelle¹⁷.

À côté de ces bénéfices environnementaux, on peut épingler trois raisons majeures pour lesquelles il convient de développer des infrastructures vertes en ville et de veiller à leur bonne accessibilité pour l'ensemble de la population :

- 1) Les infrastructures vertes jouent un rôle essentiel en matière de bien-être et de qualité de vie des habitants¹⁸. La présence d'espaces verts de qualité est étroitement associée à la promotion de déplacements actifs, tels que la marche ou le cyclisme¹⁹. Ils contribuent ainsi indirectement à la santé physique, en particulier chez les jeunes et les personnes âgées. Le contact régulier avec des espaces verts augmente la capacité de concentration et contribue à la santé mentale des individus²⁰. Les espaces verts constituent une extension naturelle de l'habitat urbain pour tous les habitants qui ne

disposent pas d'un accès à un jardin. Elles jouent un rôle particulièrement important pour les enfants et les jeunes, qui vont y trouver des espaces récréatifs et de loisir dont ils ne disposent pas dans leur logement.

- 2) Les infrastructures vertes contribuent par ailleurs à la cohésion sociale²¹. Elles permettent d'interagir avec des proches, des amis et des étrangers dans un environnement adéquat. Elles servent de lieux de réunion et de socialisation pour une part importante de la population²². Cette fonction, qui était déjà bien documentée dans la littérature scientifique, s'est encore accentuée avec la crise de la covid-19²³.
- 3) La présence de la végétation améliore significativement l'environnement urbain, tant en matière de qualité de l'air²⁴, que d'atténuation des vagues de chaleur²⁵ ou de protection contre les inondations²⁶. Les espaces verts jouent un rôle d'oasis de fraîcheur au sein du milieu urbain. Ils sont usuellement associés à des diminutions de température de surface de l'ordre de 20 °C²⁷ et des températures d'air de l'ordre de 3 à 6 °C²⁸. Cet impact se concentre au sein des espaces verts, mais peut s'étendre sur plusieurs centaines de mètres selon la taille et la configuration de ceux-ci²⁹. Planter des arbres et favoriser la création de toitures et de murs végétalisés permet par ailleurs de retenir les eaux de pluie et de les infiltrer sur place. Les espaces verts constituent autant d'espaces d'épanchement naturels des cours d'eau en conditions de fortes précipitations, une solution moins onéreuse que la construction de digues ou de bassins d'orage³⁰. Le fait de rendre l'eau plus visible dans l'environnement contribue par ailleurs à entretenir la culture du risque auprès des habitants.

16. J. F. FELAPPI, J. H. SOMMER, T. FALKENBERG, W. TERLAU & T. KÖTTER (2020). Green infrastructure through the lens of « One Health » : A systematic review and integrative framework uncovering synergies and trade-offs between mental health and wildlife support in cities. *Science of The Total Environment*, 748, 141589. <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2020.141589>.
17. A.B. NIELSEN, M. VAN DEN BOSCH, S. MARUTHAVEERAN *et al.*, Species richness in urban parks and its drivers : A review of empirical evidence. *Urban Ecosyst* 17, 305–327 (2014). <https://doi.org/10.1007/s11252-013-0316-1>.
18. R. REYES-RIVEROS, A. ALTAMIRANO, F. DE LA BARRERA, D. ROZAS-VÁSQUEZ, L. VIELI, & P. MELI (2021). Linking public urban green spaces and human well-being : A systematic review. *Urban Forestry & Urban Greening*, 61, 127105. <https://doi.org/10.1016/j.ufug.2021.127105>.
19. N. TA, H. LI, Y. CHAI & J. WU (2021). The impact of green space exposure on satisfaction with active travel trips. *Transportation Research Part D : Transport and Environment*, 99, 103022. <https://doi.org/10.1016/j.trd.2021.103022>. X. FENG, R. TOMS, & T. ASTELL-BURT (2021). Association between green space, outdoor leisure time and physical activity. *Urban Forestry & Urban Greening*, 127349. <https://doi.org/10.1016/j.ufug.2021.127349>.
20. R. R. C. McEACHAN, T. C. YANG, H. ROBERTS, K. E. PICKETT, D. ARSENEAU-POWELL, C. J. GIDLOW, J. WRIGHT & M. NIEUWENHUIJSEN (2018). Availability, use of, and satisfaction with green space, and children's mental wellbeing at age 4 years in a multicultural, deprived, urban area : Results from the Born in Bradford cohort study. *The Lancet Planetary Health*, 2(6), e244–e254. [https://doi.org/10.1016/S2542-5196\(18\)30119-0](https://doi.org/10.1016/S2542-5196(18)30119-0).
21. C. WAN, G. Q. SHEN & S. CHOI (2021). Underlying relationships between public urban green spaces and social cohesion : A systematic literature review. *City, Culture and Society*, 24, 100383. <https://doi.org/10.1016/j.ccs.2021.100383>.
22. R.L. COLEY, W.C. SULLIVAN & F.E. KUO. Where Does Community Grow ? : The Social Context Created by Nature in Urban Public Housing. *Environment and Behavior*. 1997 ;29(4) :468–494. doi :10.1177/001391659702900402.
23. B. LOPEZ, C. KENNEDY, C. FIELD & T. McPHEARSON (2021). Who benefits from urban green spaces during times of crisis ? Perception and use of urban green spaces in New York City during the COVID-19 pandemic. *Urban Forestry & Urban Greening*, 65, 127354. <https://doi.org/10.1016/j.ufug.2021.127354>.
24. A. DIENER & P. MUDU (2021). How can vegetation protect us from air pollution ? A critical review on green spaces' mitigation abilities for air-borne particles from a public health perspective—With implications for urban planning. *Science of The Total Environment*, 796, 148605. <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2021.148605>.
25. S. TOP, D. MILOŠEVIĆ, S. CALUWAERTS, R. HAMDI & S. SAVIĆ (2020). Intra-urban differences of outdoor thermal comfort in Ghent on seasonal level and during record-breaking 2019 heat wave. *Building and Environment*, 185, 107103. <https://doi.org/10.1016/j.buildenv.2020.107103>.
26. L. LI, P. UYTENHOVE & V. VAN EETVELDE (2020). Planning green infrastructure to mitigate urban surface water flooding risk – A methodology to identify priority areas applied in the city of Ghent. *Landscape and Urban Planning*, 194, 103703. <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2019.103703>.
27. D. ARMSON, P. STRINGER & A. R. ENNOS (2012). The effect of tree shade and grass on surface and globe temperatures in an urban area. *Urban Forestry & Urban Greening*, 11(3), 245–255. <https://doi.org/10.1016/j.ufug.2012.05.002>.
28. S. A. SHIFLETT, L. L. LIANG, S. M. CRUM, G. L. FEYISA, J. WANG & G. D. JENERETTE (2017). Variation in the urban vegetation, surface temperature, air temperature nexus. *Science of The Total Environment*, 579, 495–505. <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2016.11.069>.
29. Y. LI, S. FAN K. LI, Y. ZHANG, L. KONG, Y. XIE & L. DONG (2021). Large urban parks summertime cool and wet island intensity and its influencing factors in Beijing, China. *Urban Forestry & Urban Greening*, 65, 127375. <https://doi.org/10.1016/j.ufug.2021.127375>.
30. *Idem*, p. 5.

Il convient néanmoins de souligner combien l'accessibilité aux infrastructures vertes reste inégale au sein du milieu urbain³¹. De nombreuses études ont mis en évidence le manque d'espaces verts dans les quartiers défavorisés, alors même que les besoins y sont de facto plus prononcés, que ce soit en raison de la petite taille des logements, de l'absence de jardins privés ou d'un niveau supérieur d'exposition aux risques environnementaux³².

On peut dès lors s'interroger sur l'existence d'un droit aux infrastructures vertes ou, à tout le moins, à d'obligations y relatives dans le chef des autorités publiques, tant les bénéfices en matière de santé physique, de santé mentale et de cohésion sociale associés à celles-ci semblent établis dans la littérature. C'est ce qui est examiné dans les lignes qui suivent.

III. Le caractère juridiquement obligatoire de l'infrastructure verte en milieu urbain

Nous venons de constater que la présence d'infrastructures vertes en milieu urbain est indispensable à l'homme et joue un rôle important en matière de biodiversité urbaine. Nous examinons maintenant dans quelle mesure les textes normatifs applicables en Région wallonne³³ comportent une obligation de

préservation, renforcement ou création d'infrastructures vertes en milieu urbain³⁴.

En droit international, plusieurs textes importants s'en approchent fortement, mais sans jamais viser l'ensemble des éléments constitutifs de l'infrastructure verte : il y manque tantôt l'idée de réseau³⁵, tantôt celle de services écosystémiques³⁶ ou plus spécifiquement celle de biodiversité³⁷, tantôt celle de planification³⁸.

En revanche, la Convention de Rio sur la diversité biologique³⁹, avec ses « objectifs d'Aichi », peut être invoquée dans le sens recherché. Clairement basée sur les services écosystémiques rendus par la biodiversité⁴⁰, elle fait obligation aux Parties contractantes d'établir un « système de zones protégées ou de zones où des mesures spéciales doivent être prises pour conserver la diversité biologique »⁴¹. Les « objectifs d'Aichi », adoptés par les parties à la Convention en octobre 2010 dans le cadre du « plan stratégique pour la diversité biologique 2011-2020 »⁴², fixent à cet égard certains objectifs chiffrés⁴³. Par ailleurs, l'article 6 de la Convention impose d'élaborer des stratégies, plans ou programmes nationaux⁴⁴ tendant à assurer la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique. On trouve donc bien les idées de biodiversité et de services écosystémiques, d'espaces naturels et de planification. Celle de réseau n'y

31. C. LIOTTA, Y. KERVINIO, H. LEVREL & L. TARDIEU (2020). Planning for environmental justice—Reducing well-being inequalities through urban greening. *Environmental Science & Policy*, 112, 47-60. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2020.03.017>.
32. Y. SCHAEFFER, & M. TIVADAR (2019). Measuring Environmental Inequalities : Insights from the Residential Segregation Literature. *Ecological Economics*, 164, 106329. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2019.05.009>.
33. Nous n'examinons donc ni les réalisations concrètes, ni les mesures incitatives, et nous raisonnons *de lege lata*. Nous n'examinons par ailleurs que les textes qui ont une portée matérielle, qui ont un objet suffisamment général et dont le lien avec les infrastructures vertes peut être établi directement ou facilement.
34. Notre analyse porte sur la présence en droit du concept spécifique d'infrastructure verte et non sur celle d'autres concepts proches, comme ceux de réseau écologique ou d'espace vert. Il se peut donc qu'en fonction des différents textes analysés, la réponse à la question soit négative malgré la présence de l'un ou l'autre de ces autres concepts. Ce n'est pas parce qu'un texte impose par exemple la préservation ou la création d'un réseau écologique qu'il peut s'en déduire une obligation corrélatrice de préservation ou création d'infrastructure verte. Nous avons vu que l'infrastructure verte se définit avant tout par référence à quatre éléments : des aires naturelles (ou « autres éléments environnementaux »), un réseau entre elles, leur planification et une finalité de services écosystémiques parmi lesquels figure le support à la biodiversité. Le réseau écologique (<http://biodiversite.wallonie.be/fr/le-reseau-ecologique.includehtml?IDC=3650>) partage certains de ses éléments constitutifs avec l'infrastructure verte : les aires naturelles, le réseau, la protection de la biodiversité. Mais les deux concepts ne sont pas pour autant synonymes, loin s'en faut : dans celui de réseau écologique, il n'est notamment pas question « d'autres éléments environnementaux », de « planification stratégique » et de « large gamme de services écosystémiques ». L'absence de ce dernier élément – particulièrement important dans la définition de l'infrastructure verte parce que c'est lui qui fait des espaces naturels une composante vitale des milieux urbains (voir ci-dessus) – impose plus directement la distinction entre les deux concepts : là où le réseau écologique doit être conçu et géré en faveur de la conservation de la nature, l'infrastructure verte doit l'être « aux fins de la production de cette « large gamme de services écosystémiques », de sorte par exemple qu'une aire naturelle imposée par un texte juridique pour rendre un service biologique, mais sans devoir jouer de rôle dans la qualité de vie des habitants et/ou sans devoir contribuer à la cohésion sociale ne correspond pas à un élément d'infrastructure verte, alors même qu'elle est un élément de réseau écologique. Dans ce cas, alors qu'il y a dans le texte une obligation de réseau écologique, il n'y a pas d'obligation d'infrastructure verte. On l'a dit ci-dessus : l'approche multifonctionnelle est inhérente à l'infrastructure verte.
35. Tel est le cas dans la Convention de Ramsar relative aux zones humides (Convention de Ramsar du 2 février 1971 relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau) et dans la Convention européenne du paysage (adoptée le 20 octobre 2000 à Florence, ratifiée par la Région wallonne en 2001). Il faudrait pousser l'examen plus avant en examinant l'ensemble des résolutions adoptées par la COP de la Convention de Ramsar, mais l'idée de réseau n'est par exemple pas présente dans la Résolution XIII.16, « Les zones humides pour un avenir urbain durable », adoptée lors de la 13^e session de la COP tenue à Dubaï du 21 au 29 octobre 2018 (https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/xiii.16_urbanization_f.pdf).
36. Tel est le cas dans la Convention de Bonn sur les espèces migratrices (Convention de Bonn du 23 juin 1979 sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage, ratifiée par la Belgique en 1990) et dans la Convention européenne du paysage.
37. Tel est le cas dans la Convention de Berne relative à la conservation de la nature (Convention de Berne du 19 septembre 1979 relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe, ratifiée par la Belgique le 24 août 1990). Son régime est cependant très proche de celui recherché. On lira notamment avec intérêt son article 2, son article 4, §§ 1^{er}, 2 et 4, son article 11, § 1^{er}. On y voit notamment l'idée d'aires naturelles à protéger. L'idée de services écosystémiques est sans doute présente, même si c'est par référence à des besoins plus qu'à des services. L'idée de réseau est absente du texte de la Convention, mais elle a été intégrée dans son régime par le Comité permanent de la Convention par sa Résolution n° 3 (1996) « concerning the setting up of a pan-European Ecological Network » (voir l'annexe 7 du document <https://rm.coe.int/168074669d>), qui a initié la création du « réseau Émeraude » (auquel l'Union européenne participe via son réseau Natura 2000), absorbant donc en quelque sorte l'idée de planification.
38. Tel est le cas dans la Convention européenne du paysage.
39. Convention de Rio du 5 juin 1992 sur la diversité biologique, ratifiée par la Belgique le 22 novembre 1996.
40. C'est l'objet de son premier considérant.
41. Art. 8.
42. Décision X/2 de la Conférence des Parties (<https://www.cbd.int/decision/cop/?id=12268>).
43. On surveillera leur éventuelle modification par la COP 15 qui devrait se tenir à Montréal en décembre 2022 et qui pourrait déboucher sur des objectifs relatifs aux réseaux.
44. Ou d'adapter ceux qui existent + d'intégrer « dans toute ma mesure du possible et comme il convient » dans ceux sectoriels « pertinents ».

apparaît certes pas clairement, mais elle ressort dans doute indirectement du concept de « système » et elle ressort clairement des objectifs d'Aichi, qui visent la « réduction sensible » de la « fragmentation des habitats »⁴⁵ et la conservation d'au moins 17 % des zones terrestres et d'eaux intérieures « au moyen de réseaux écologiquement représentatifs et bien reliés d'aires protégées »^{46 47}.

Comme les autres textes qui viennent d'être évoqués, elle est *a priori* dépourvue de portée juridique contraignante⁴⁸, à tout le moins dans l'ordre juridique national⁴⁹, de sorte qu'elle ne pourrait *a priori* pas fonder à elle seule une action en justice dirigée contre une autorité publique défaillante. Cela n'empêcherait cependant pas la Cour européenne des droits de l'Homme de la citer dans ses arrêts au titre du « droit international pertinent » ou à l'appui de l'un de ses motifs⁵⁰. Elle contribue par ailleurs indubitablement à constituer la coutume internationale qui peut être invoquée par la C.I.J. ou, avec d'autres vocables, la Cour constitutionnelle, voire le juge judiciaire. Enfin, l'Union européenne étant partie à la Convention, cette dernière fait partie du droit de l'Union, de sorte que le principe de primauté pourrait imposer au juge national de procéder à l'interprétation conforme ou à l'écartement de textes de droit interne qui n'y sont pas conformes⁵¹.

Cependant, elle n'en fait partie que dans les domaines couverts par le droit de l'Union. Or, nous verrons ci-après que la question des infrastructures vertes n'est pour l'essentiel pas régie par le droit de l'Union, sous réserve de ce que nous dirons de la directive Habitats.

En droit européen, l'idée d'infrastructure verte est absente du droit primaire de l'Union européenne⁵². Elle est éventuellement présente dans la directive Habitats⁵³, en ce qu'elle impose la constitution d'un « réseau écologique européen cohérent de zones spéciales de conservation, dénommé 'Natura 2000' »⁵⁴, mais nous n'examinons pas plus avant ici la portée de cette directive, dans la mesure où elle est transposée en droit wallon⁵⁵. Les directives européennes qui imposent l'évaluation des incidences sur l'environnement des projets et des plans/programmes⁵⁶ peuvent imposer des obligations de compensation environnementale qui impliquent la création ou le renforcement d'infrastructures vertes et nous y reviendrons en examinant les textes wallons de transposition de ces directives. Enfin, à côté du droit dérivé, l'un ou l'autre organe de l'Union a adopté des « actes innomés »⁵⁷ qui vont clairement et fermement dans le sens de l'implantation d'infrastructures vertes dans les zones urbaines⁵⁸, mais la force juridique de ces documents vis-à-vis des Etats membres est, en théorie

45. Objectif 5.

46. Objectif 11, qui revient par ailleurs expressément sur les services écosystémiques.

47. Basée sur le constat des services écosystémiques rendus par la biodiversité, la Stratégie paneuropéenne de la diversité biologique et paysagère, adoptée par 55 Etats membres du Conseil de l'Europe lors de la Conférence ministérielle de Sofia en octobre 1995, est notamment destinée à favoriser l'application en Europe de la Convention de Rio sur la diversité biologique, par la constitution d'un « Réseau écologique paneuropéen », en encourageant les Etats parties constituer des « réseaux écologiques nationaux ». L'idée de réseau y est certes prégnante (il est notamment question de « zones noyaux » pour conserver les écosystèmes, habitats, espèces et paysages d'importance européenne, d'une part, et des « couloirs ou les relais, qui permettront d'améliorer la cohérence des systèmes naturels », d'autre part), mais, elle ne porte *a priori* que sur une période de vingt ans, donc jusqu'en 2015, de sorte que sa portée juridique actuelle est peu évidente.

48. La force juridique de la Convention est limitée par des termes comme « en fonction des conditions et moyens qui lui sont propres » ou « dans la mesure du possible et selon qu'il conviendra » qui sont associés aux obligations des articles 6 et 8. Il en va de même du plan stratégique 2011-2020, que les Parties sont seulement « exhortées » à appliquer. Certes, *exhorter* (to urge en anglais) est clairement considéré comme plus fort que simplement *inviter* (to invite), à destination des Etats non membres de la Convention, mais le terme ne signifie malgré tout pas plus que « tenter d'amener quelqu'un à quelque chose » ou « servir d'incitation » (<https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/exhorter/32123>). Il ne relève à l'évidence que de la catégorie des « autres mesures nécessaires » de la COP auxquelles aucun effet juridique n'est associé en droit international (art. 23, § 4, i), de la Convention). Les objectifs d'Aichi sont, eux, libellés de manière assertive et chiffrée.

49. Comparer J.-F. NEURAY et M. PALLEMAERTS, « L'environnement et le développement durable dans la Constitution belge », in *L'environnement, objet d'un droit fondamental*, Amén., 2008, p. 135. La Convention ne comporte en tout cas pas d'obligation inconditionnelle et suffisamment précise susceptible de régir directement la situation juridique des particuliers (comparer, à propos de la Convention d'Aarhus, C.J.U.E., 15 mars 2018, *Noti East Pylon Pressure Campaign*, C-470/16).

50. Comparer Cour eur. D.H., 27 janvier 2009, *Tatar c. Roumanie*, requ. n° 67021/01, à propos de la Déclaration de Stockholm et de la Déclaration de Rio.

51. Selon les tenants de la thèse de l'application du principe de primauté du droit de l'Union indépendamment de l'effet direct de la règle concernée (voir Z. VARGA, *Guide pratique du contentieux européen devant les juridictions nationales*, Bruxelles, Bruylant, 2021, p. 80). Comparer, à propos de la Convention d'Aarhus, C.J.U.E., 8 mars 2011, *Lesoochranarske zoskupenie*, C-240/09.

52. Y compris aux articles 191 et s. du T.F.U.E.

53. Directive n° 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.

54. Article 3, § 1^{er}. Aux articles 3, § 3, et 10, il est également demandé aux Etats membres de veiller à la « cohérence écologique du réseau Natura 2000 », ce qui implique, comme l'alinéa 2 de l'article 10 le confirme, l'idée de réseau. Mais cette obligation ne vaut que « là où ils l'estiment nécessaire », ce qui réduit à peu de chose sa force juridique. L'obligation de « préserver, maintenir ou rétablir une diversité et une superficie suffisantes d'habitats pour toutes les espèces d'oiseaux visées à l'article 1^{er} », inscrite à l'article 3 de la directive Oiseaux (Directive n° 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages) est trop éloignée de nos préoccupations : certes, il y est question d'espaces naturels, mais ni de planification, ni de la majorité des services écosystémiques associés aux infrastructures vertes ; certes, l'idée de réseau apparaît bien à l'article 4, § 3, mais cette disposition s'adresse avant tout à la Commission.

55. Voir ci-après. Nous n'examinons pas, il est vrai, dans quelle mesure cette transposition, déjà remise en cause dans le passé (C.J.U.E., 26 mai 2011, *Commission c. Belgique*, C-538/09), est correcte, car nous constatons qu'elle n'est pas remise en cause en doctrine.

56. Spéc. la Directive n° 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 et la Directive n° 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.

57. A. MASSON et P. NIHOUL, *Droit de l'Union européenne*, Bruxelles, Larcier, 2011, p. 60.

58. Il s'agit notamment de : la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 6 mai 2013 intitulée « Infrastructure verte – Renforcer le capital naturel de l'Europe » (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52013DC0249&from=EN>) ; la résolution du Parlement européen du 12 décembre 2013 sur l'infrastructure verte « Renforcer le capital naturel de l'Europe » ; le 7^e programme d'action pour l'environnement (Décision n° 1386/2013/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 novembre 2013 relative à un programme d'action général de l'Union pour l'environnement à l'horizon 2020 « Bien vivre, dans les limites de notre planète ») ; la Stratégie de l'Union européenne pour l'infrastructure verte (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52013DC0249&qid=1638569252894&from=FR>) ; la Stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030 (Communication de la Commission du 20 mai 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/DOC/?uri=CELEX:52020DC0380&qid=1628089478402&from=FR>) ; la résolution du Parlement européen du 17 septembre 2020 sur l'année européenne pour des villes plus vertes 2022 (https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0241_FR.html#ref_1_5). Dans le projet de 8^e programme d'action (COM(2020) 652 final), la « préservation et la restauration des écosystèmes et de la biodiversité » constituent l'un des objectifs prioritaires, mais dans une vision qui nous semble nettement moins anthropocentrique et donc, en lien seulement indirect avec les services écosystémiques des infrastructures vertes.

à tout le moins, nulle⁵⁹, de sorte qu'il n'en ressort *a priori* pas d'obligation de création ou préservation d'infrastructures vertes.

Dans l'état de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, qui pourrait évidemment évoluer⁶⁰, la Convention européenne des droits de l'homme semble peu directement mobilisable pour obtenir des autorités – et *a fortiori* des particuliers – qu'ils créent ou même maintiennent ou entretiennent des infrastructures vertes. Certes, cela ne serait théoriquement pas exclu, dès lors que, malgré l'absence de référence expresse à la protection de l'environnement dans la Convention, ses articles 8 et 2⁶¹ sont régulièrement invoqués dans un contentieux environnemental lié à des obligations de faire à charge des Etats⁶² et que la Cour a déjà laissé entendre que la destruction d'une zone forestière est susceptible d'affecter le bien-être des habitants voisins et donc, de constituer une violation de l'article 8⁶³. Mais le degré de gravité et de causalité exigé par la Cour serait sans doute difficile à établir en ce qui concerne un défaut d'infrastructures vertes ou de leur entretien⁶⁴. La jurisprudence de la Cour sur la nécessité d'assurer un juste équilibre entre le droit protégé par l'article 8 et d'autres intérêts ou nécessités⁶⁵ serait également un obstacle, renforcé par l'incertitude sur les « quantités » d'espaces verts requises, laissant une grande marge d'appréciation à l'Etat⁶⁶.

Cela étant, il est malgré tout une chose que, nous semble-t-il, dans le cadre de la discussion sur les infrastructures vertes, l'Etat devrait assumer s'il veut éviter une condamnation pour violation de l'article 8 ou de l'article 2, c'est analyser la question⁶⁷, permettre l'évolution de son traitement⁶⁸ et informer la population⁶⁹.

La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ne serait pas davantage mobilisable. En effet, elle ne s'applique que dans les situations régies par le droit de l'Union⁷⁰. Or nous avons vu ci-dessus que la question des infrastructures vertes n'est pour l'essentiel pas régie par le droit de l'Union, sous réserve de ce que nous avons dit de la directive Habitats.

L'article 23 de la Constitution, qui établit une obligation de *standstill* qui s'oppose à ce que le législateur compétent réduise significativement le niveau de protection offert par la législation applicable sans qu'existent pour ce faire des motifs liés à l'intérêt général⁷¹, s'adresse au législateur⁷² et, tout au plus, aux autorités administratives dépositaires de prérogatives réglementaires⁷³, mais pas aux autorités administratives en charge d'adopter des actes administratifs individuels lorsque la violation alléguée du principe de *standstill* résulte directement de l'intervention de cette autorité et non d'un régime législatif ou réglementaire applicable⁷⁴. Il ne pourrait donc pas être invoqué pour critiquer un permis, voire un schéma d'urbanisme, qui impliquerait par lui-même

59. A. MASSON et P. NIHOUL, *op. cit.*, p. 61.

60. Au fil de l'évolution de la littérature scientifique et de la perception par tous de l'importance des infrastructures vertes en milieu urbain, la Cour étant amenée à accepter plus facilement le lien causal et l'importance de l'impact d'un défaut d'infrastructures vertes. A moins également que la Cour ne « franchisse une nouvelle étape » (I. MICHALLET, *op. cit.*, p. 94), en revoyant à la baisse ses critères de violation des articles 2 et 8.

61. Ce qui suit vise essentiellement la jurisprudence relative à l'article 8, mais vaut *a fortiori* pour l'article 2, vu la sévérité de la Cour dans l'application du critère d'atteinte aux conditions de vie des habitants. On verra si la Cour adoucit sa jurisprudence à la suite des deux requêtes qu'elle a récemment reçues en lien avec le réchauffement climatique (Duarte Agostinho et autres c. Portugal et 32 autres Etats, et Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et autres c. Suisse).

62. Voir p. ex. Cour eur. D.H., 24 juillet 2014, Brincat et crts c. Malte ; 18 juin 2013, Bor c. Hongrie ; 10 janvier 2012, Di Sarno et crts c. Italie ; 9 novembre 2010, Deés c. Hongrie ; 27 janvier 2009, Tatar c. Roumanie ; 20 mars 2008, Boudaieva et crts c. Russie ; 8 juillet 2003, Hatton et crts c. Royaume-Uni.

63. Arrêts Kyratos et Tatar déjà cités. L'atteinte au bien-être doit toucher à la jouissance du domicile de manière à nuire à la vie privée et familiale (Cour eur. D.H., 19 février 1998, Guerra et crts c. Italie). Voir I. MICHALLET, *op. cit.*, p. 95.

64. Il faudrait établir que le défaut d'infrastructures vertes porte directement atteinte au bien-être des habitants (Cour eur. D.H., 22 mai 2003, Kyratos c. Grèce) et que l'ingérence soit insupportable (I. MICHALLET, *op. cit.*, p. 94). Il faut une pollution qui affecte gravement les particuliers, les empêchant d'avoir une vie normale dans leur domicile (M. PREUR, *Droit de l'environnement, droit durable*, Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 308, qui parle de « troubles de voisinage de la vie privée, de la vie familiale et du domicile »). Il faut atteindre le « seuil élevé établi dans des affaires relatives à des questions environnementales » (Cour eur. D.H., 1^{er} juillet 2008, Borysiewicz c. Pologne ; voir également arrêt Kyratos déjà cité ; 6 novembre 2018, Calancea et crts c. République de Moldavie ; 9 septembre 2014, Chiş c. Roumanie) : il doit s'agir de nuisances olfactives *significatives* (Cour eur. D.H., 7 avril 2009, Brânduşe c. Roumanie), d'activités *dangereuses* (arrêt Di Sarno déjà cité), d'atteinte à l'eau potable (4 septembre 2014, Dzemyuk c. Ukraine), d'atteintes *graves* à l'environnement (arrêt Guerra déjà cité). A titre d'exemple, comment établir qu'un défaut d'infrastructures vertes à tel endroit est en grande partie à l'origine d'une vague de chaleur dans la ville, alors que cette vague de chaleur est avant tout liée au réchauffement climatique ?

65. Cour eur. D.H., 17 janvier 2006, Luginbühl c. Suisse ; Fadeieva, déjà cité ; Yevgeniy Dmitriyev, du 1^{er} décembre 2020. La Cour a déjà, par exemple, évoqué l'intérêt de la collectivité de disposer, pour assurer son bien-être économique (Cour eur. D.H., 13 décembre 2012, Flamenbaum c. France), de toute une série d'équipements publics ou privés (Cour eur. D.H., Luginbühl, déjà cité ; Giacomelli, déjà cité ; 9 décembre 1994, Lopez Ostra c. Espagne ; 21 février 1990, Powell et Rayner c. Royaume-Uni). Ou bien les « intérêts concurrents d'autrui » (arrêt Hatton, déjà cité).

66. Cour eur. D.H., 12 mai 2009, Greenpeace et crts c. Allemagne.

67. Arrêt Luginbühl, déjà cité.

68. Arrêt Luginbühl, déjà cité.

69. Arrêts Brincat, déjà cité ; Di Sarno, déjà cité.

70. J.-P. JACQUE, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Paris, Dalloz, 2018, pp. 72 à 74, et jurispr. citée.

71. Voir p. ex. C.C., n° 30/2021, du 25 février 2021.

72. Voir le texte de l'article 23.

73. Not. C.E. n° 250.080, du 11 mars 2021, communes de Sainte-Ode et de Bertogne ; C.E., n° 245.927, du 25 octobre 2019, A.S.B.L. L.R.P.B.O. et crts ; C.E., n° 191.272, du 11 mars 2009, A.S.B.L. Inter-Environnement Wallonie.

74. C.E. n° 250.080, du 11 mars 2021, communes de Sainte-Ode et de Bertogne. Ainsi, à titre d'exemple, dans les arrêts n° 189.819, du 27 janvier 2009, ville de Huy et n° 189.820, du 27 janvier 2009, Debras et crts, si le Conseil d'Etat procède à un examen au regard de l'article 23 de la Constitution dans le cadre d'un recours dirigé contre un permis d'urbanisme, c'est à propos d'une disposition du CWATUPE et non du permis lui-même. De même, quand, dans l'arrêt n° 227.590, du 28 mai 2014, ville de Malmédy et crts, le Conseil d'Etat indique, dans le cadre d'un recours dirigé contre un permis d'urbanisme, que « pour apprécier le respect de l'obligation de *standstill*, il convient de prendre en compte le niveau de protection offert par la réglementation en vigueur, sans avoir égard aux défauts d'application de celle-ci », il vise bien, à titre de « réglementation », une disposition législative, qui n'avait par ailleurs pas été respectée dans le cadre de l'adoption d'un plan de secteur.

la suppression ou la réduction d'un élément d'infrastructure verte. Il est par ailleurs clairement admis que l'article 23 de la Constitution n'impose aux autorités normatives aucune obligation positive⁷⁵. Il ne pourrait donc pas être invoqué pour réclamer du législateur – ou d'une autorité compétente pour adopter un règlement – qu'il adopte un texte favorisant la création ou l'entretien des infrastructures vertes. Tout au plus pourrait-il être invoqué pour contester un instrument normatif, législatif ou réglementaire, voire à portée indicative, qui porterait atteinte à un instrument normatif existant relatif à la création ou protection des ou d'une infrastructure verte⁷⁶.

La place l'article 7bis dans la Constitution et son libellé ont pour effet qu'il ne constitue pas une norme de contrôle dans le contentieux constitutionnel et ne correspond en principe pas à une liberté publique⁷⁷. Certes, on sait qu'un contrôle indirect pourrait avoir lieu par voie de combinaison avec les articles 23⁷⁸ et 10 et 11⁷⁹, mais nous n'identifions pas les potentialités de cette méthode pour réclamer qu'un texte, qu'une norme impose la création de nouveaux éléments d'infrastructure verte ou la préservation de ceux qui existent.

Adopté par la Conférence interministérielle de l'environnement dans le cadre de la mise en œuvre de la Convention de Rio sur la diversité biologique ci-dessus évoquée, le plan « Biodiversité 2020, Actualisation de la Stratégie nationale de la Belgique »⁸⁰ est notamment basé sur l'idée de « Protéger et restaurer la biodiversité et les services écosystémiques associés par le biais de zones protégées – infrastructure verte

– absence de perte nette » et son objectif opérationnel n° 3.3 est que « Les écosystèmes, leur résilience et leurs services sont conservés et améliorés grâce à la mise en place, notamment, d'une infrastructure verte et par la restauration d'au moins 15 % des écosystèmes dégradés ». Il est cependant *a priori* dépourvu de toute force juridique⁸¹ et il ne pourrait servir de base à une réclamation relative aux infrastructures vertes. Tout au plus pourrait-il servir d'élément de contexte parmi d'autres pour fonder une demande en justice.

En droit wallon, le CoDT ne comporte pas de disposition expressément consacrée aux infrastructures vertes en tant que telles. Le « développement durable et attractif du territoire » et les différents « besoins » que ce développement doit rencontrer ou anticiper, visés à l'article D.I.1, nous semblent entretenir un lien trop ténu avec les infrastructures vertes pour présenter un réel intérêt dans le cadre de notre analyse. Certes, les schémas⁸² et certaines révisions de plan de secteur⁸³ doivent comporter des éléments planologiques de structure ou de liaison écologique, mais aucun de ces éléments ne correspond aux infrastructures vertes, dans la mesure où ils ne comportent pas de référence à la multifonctionnalité – la « large gamme de services écosystémiques » – associée au concept. De même, aucune des zones du plan de secteur n'est définie directement en rapport avec le concept d'infrastructure verte, de sorte qu'aucune ne doit nécessairement comporter des éléments d'infrastructure verte⁸⁴ et encore moins constituer elle-même l'un de ces éléments. En réalité, paradoxalement ou pas, la zone dont la définition est la plus proche de ce que

75. Ch. BEHRENDT et M. VRANCKEN, *Principes de droit constitutionnel belge*, Bruxelles, La Charte, 2019, p. 693 ; J. SAMBON et Ch.-H. BORN, « Le contentieux du droit de l'environnement et du cadre de vie », in M. DELNOY et Ch.-H. BORN, *Actualités choisies en droit de l'urbanisme et de l'environnement*, C.U.P., vol.204, Liège, Anthemis, 2021, p. 287. Comparer également C.C., n° 64/2008, du 17 avril 2008.
76. Voir ce qui en sera dit, en ce qui concerne les textes législatifs et réglementaires, au point suivant et, en ce qui concerne les plans ou programmes susceptibles de prévoir des infrastructures vertes, à la partie suivante.
77. Comparer J.-F. NEURAY et M. PALLEMAERTS, « L'environnement et le développement durable dans la Constitution belge », in *L'environnement, objet d'un droit fondamental, Amén.*, 2008, p. 139.
78. P. ex. C.C., n° 125/2016, du 6 octobre 2016.
79. P. ex. C.C., n° 2013/114, du 31 juillet 2013.
80. https://www.health.belgium.be/sites/default/files/uploads/fields/fpshealth_theme_file/19104339/Strat%C3%A9gie%20nationale%20biodiversit%C3%A9%202013_FR.pdf.
81. Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge*, 3^e éd., Bruxelles, Larcier, 2017, p. 855 ; Ch. BEHRENDT et M. VRANCKEN, *Principes de droit constitutionnel belge*, Bruxelles, La Charte, 2019, p. 474. A supposer même qu'il ait été adopté pour prévenir une mise en œuvre de l'article 16 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, il ne s'inscrit pas dans un régime de concertation/coopération obligatoire. Son lien avec l'impact sur les forêts situées sur le territoire de plus d'une région (concertation obligatoire selon l'article 6, § 2, 1^{er}, de la loi spéciale) est trop ténu que pour être retenu. En tout état de cause, il ne revêt pas la forme d'un accord de coopération. Ses auteurs, d'ailleurs, ne s'y sont pas trompés, en indiquant qu'il vise avant tout à « fournir des orientations politiques stratégiques » (p. 30). Cela mériterait cependant une analyse plus approfondie, portant sur la responsabilité qu'une entité engage en adoptant des « orientations politiques stratégiques », auxquelles il faut nécessairement attribuer un effet juridique.
82. Voir les « liaisons écologiques » de l'article D.II.2, § 2, pour le S.D.T. et de l'article D.II.10 pour le S.D.C. Il s'agit de liaisons « adoptées par le Gouvernement [...] en vue d'assurer un maillage écologique cohérent à l'échelle du territoire [régional ou communal] ». Les liaisons écologiques à l'échelle régionale ont été adoptées par arrêté du gouvernement wallon du 9 mai 2019, *M.B.*, du 30 octobre 2019. Le Département d'étude du milieu agricole et naturel (DEMNA) du S.P.W. ARNE a par ailleurs établi une carte de la Structure écologique principale de la Wallonie (SEP), mais elle est dépourvue d'effet juridique : <http://biodiversite.wallonie.be/fr/structure-ecologique-principale.html?IDC=2997>. Les liaisons écologiques au niveau communal n'ont sauf erreur toujours pas été adoptées. Voir la « structure écologique » de l'article D.II.11, pour le SOL, même s'il concerne un espace entièrement ou essentiellement bâti (M. DELNOY et R. SMAL, « Commentaire de l'article D.II.11 », in Ch.-H. BORN, D. LAGASSE, J.-Fr. NEURAY et M. PÂQUES, *Code du développement territorial (CoDT) commenté*, Liège, Kluwer, 2020, p. 153). Selon les travaux préparatoires du code, cette structure reprend les « zones centrales », composées des sites Natura 2000 désignés ou candidats et des sites de grand intérêt biologique et dans lesquelles la conservation de la nature est prioritaire par rapport aux autres fonctions, les « zones de développement », qui nécessitent une protection moindre que les zones centrales, ainsi que les « zones de liaison » qui assurent le maillage (*Doc., Parl. w.*, sess. 2015-2016, n° 307/1, p. 22 ; *Doc., Parl. w.*, sess. 2015-2016, n° 307/347, p. 4).
83. Voir les « périmètres de protection de liaison écologique » de l'article D.II.21, § 2, du CoDT. Ils sont définis comme « visant à garantir aux espèces animales et végétales les espaces de transition entre leurs biotopes » (art. R.II.21-6 du CoDT). Voir également l'article D.II.44, alinéa 2, pour l'inscription d'une nouvelle zone d'enjeu régional ou communal et l'article D.II.45 en cas d'inscription d'une nouvelle zone destinée à l'urbanisation (la compensation planologique ou alternative peut, en fonction du rapport sur les incidences environnementales, consister à « garantir aux espèces animales et végétales les espaces de transition entre leurs biotopes » – voir art. R.II.45-1, § 2).
84. En revanche, un certain nombre de zones du plan de secteur *peuvent* accueillir des éléments d'infrastructures vertes, à savoir toutes les zones qui ne sont pas destinées à l'urbanisation.

nous cherchons est la zone d'habitat (et la zone d'habitat à caractère rural), en ce que, suivant l'article D. II.24 du CoDT, elle « doit aussi accueillir des espaces verts publics ». En zone d'habitat, il y a donc une véritable obligation de préserver les espaces verts publics là où il y en a et d'en créer là où il n'y en a pas⁸⁵. Quoiqu'il en soit, elle ne vise que les espaces verts, pas les infrastructures vertes.

Quant aux permis, aucune des dispositions du CoDT y relatives ne comporte de lien *direct* avec les infrastructures vertes. Certes, les préoccupations de préservation ou création d'infrastructures vertes peuvent, comme nous le verrons, être prises en compte par l'autorité qui statue sur une demande de permis, via des critères comme le « développement durable et attractif du territoire »⁸⁶ et elles peuvent également, en cas d'impact négatif du projet pour la collectivité, être traduites en charges d'urbanisme, au titre des « mesures favorables à l'environnement »⁸⁷. Cependant l'imprécision de ces critères octroie à l'autorité compétente un pouvoir d'appréciation discrétionnaire⁸⁸, qui empêche d'y voir une quelconque obligation de préservation ou la création d'infrastructure verte.

Dans sa version actuellement en vigueur⁸⁹, le S.D.T. ne comporte aucune référence aux infrastructures vertes⁹⁰. Le concept de réseau écologique y apparaît en revanche très régulièrement et la « mise en place » (p. 213) et la « sauvegarde et restauration » (p. 126) d'un réseau écologique sont des objectifs du schéma. Mais il ne s'agit bien « que » de réseau écologique, destiné à assurer la biodiversité⁹¹, sans référence à

la « large gamme de services écosystémiques » pour laquelle une infrastructure verte doit être conçue et gérée. On ne peut donc tirer de l'actuel S.D.T. aucune obligation en lien avec les infrastructures vertes⁹².

On ne trouve pas non plus, dans le Livre Ier du Code de l'environnement, d'expression directe d'une préoccupation liée aux infrastructures vertes⁹³. L'un des objets de la planification en matière d'environnement visée à l'article D.30⁹⁴ est la « préservation des ressources naturelles et des écosystèmes », sans référence directe à des zones naturelles, à un réseau et aux services écosystémiques. La définition du contenu du plan d'environnement pour le développement durable ne fait pas davantage référence obligatoire aux infrastructures vertes et, en tout état de cause, ce plan, adopté le 9 mars 1995, ne semble clairement plus d'actualité⁹⁵. Quant au « plan communal de l'environnement et de développement de la nature » visé à l'article D.48, les « actions menées par la commune dans [le domaine] de la préservation et du développement de la nature » qu'il doit contenir ne concernent pas directement les infrastructures vertes, même s'il peut évidemment servir à en protéger des éléments constitutifs existants ou à en constituer de nouveaux.

Les infrastructures vertes ne sont pas non plus présentes, avec tous leurs éléments constitutifs, dans le code de l'eau⁹⁶.

Peu de bois et forêts soumis au Code forestier sont présents en ville. Par ailleurs, quand ils le sont, ils sont généralement expressément exclus du champ

85. Les contours de cette obligation sont difficiles à définir (M. DELNOY et Ph. CASTIAUX, « La zone d'habitat doit aussi accueillir des espaces verts publics », in Ch.-H. BORN et Fr. JONGEN (coord.), *D'urbanisme et d'environnement, Liber Amicorum Francis Haumont*, Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 103 et s., <http://hdl.handle.net/2268/188525>).
86. Art. D.I.1 du CoDT. Voir également le critère de « l'intégration du projet à l'environnement bâti et non bâti » et celui des « circonstances urbanistiques locales » (art. D.IV.53).
87. Art. D.IV.54.
88. M. PÂQUES et C. VERCHEVAL, *Droit wallon de l'urbanisme. Entre CWATUPE et CoDT*, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 570.
89. En appliquant une pratique wallonne désormais bien établie, le S.D.T. tel qu'adopté par arrêté du gouvernement wallon du 16 mai 2019 pour remplacer le SDER adopté le 27 mai 1999 n'était pas entré en vigueur, le gouvernement n'ayant toujours pas déterminé sa date d'entrée en vigueur (voir l'article 3 de cet arrêté). Entre-temps, le Gouvernement wallon a, par arrêté du 9 février 2022 (*M.B.*, 18 février 2022), retiré son arrêté du 16 mai 2019. Le SDER de 1999 constitue aujourd'hui le S.D.T. en vigueur.
90. La structure territoriale (pp. 132 et s.), elle non plus, ne traduit, ni de près ni de loin, l'idée d'infrastructures vertes.
91. Voir p. 90 : « développer des milieux permettant les échanges entre populations animales et végétales [et de] garantir ainsi leur maintien à long terme et d'assurer globalement une place et diversité biologique ».
92. Il n'est *a priori* pas opportun d'évoquer le projet de nouveau S.D.T., dont le projet a été adopté par le Gouvernement wallon par arrêté du 30 mars 2023 (*M.B.*, 22 mai 2023). Son adoption définitive n'est en effet pas certaine.
93. Notamment, l'article D.1^{er}, alinéa 1^{er}, suivant lequel « les équilibres biologiques font partie du patrimoine commun des habitants de la Région wallonne et sous-tendent son existence, son avenir et son développement » n'en est pas une. De même, le contenu du plan d'environnement pour le développement durable visé à l'article D.37 est défini de manière trop large que pour qu'il *doive* comporter des considérations relatives aux infrastructures vertes. Au reste, adopté par le gouvernement wallon le 9 mars 1995, ce plan, qui ne devait valoir que pour cinq ans (art. D.45 du Code de l'environnement), n'est clairement plus d'actualité.
94. Le « programme d'action pour la protection de la nature » visé à l'article D.46, 6^e, aurait pu en être l'implémentation concrète au niveau régional, mais il n'a jamais été adopté. A nos yeux, au vu de son contenu, le projet de Réseau Wallonie Nature lancé par le S.P.W. ne pourra pas en tenir lieu.
95. Suivant l'article D.45 du Livre I^{er} du Code de l'environnement, le P.E.D.D. est établi tous les cinq ans, mais il « reste d'application tant qu'il n'a pas été remplacé ». Le dernier en date n'a pas été à proprement parler remplacé par un autre, mais il semble bien, par un processus trouble, avoir été remplacé *dans les faits* par la Stratégie wallonne de développement durable prévue par le décret du parlement wallon du 27 juin 2013 relatif à la stratégie wallonne de développement durable et aux thématiques de transition en émanant, dont la seconde semble avoir été adoptée par le Gouvernement wallon le 7 juillet 2016. Voir l'explication fumeuse donnée par le ministre au cours des travaux préparatoires de ce décret sur les rapports entre cette « stratégie » et le P.E.D.D. (*Doc.*, Parl. w., 2012-2013, n° 793/1, p. 5). La piètre qualité de cette réponse tranche avec la clarté de la question, posée tant par la Section de législation du Conseil d'Etat (*Doc.*, Parl. w., 2012-2013, n° 793/1, pp. 12 et 13) que par un député du parti du ministre (CRIC, Parl. w., 2012-2013, n° 140, du 11 juin 2013, p. 14).
96. Il y a bien l'article D.33/2 du Code de l'eau, suivant lequel « la Région et les autres autorités publiques [...] visent comme objectifs la préservation, l'amélioration ou la restauration de la ripisylve, ainsi que la continuité écologique des cours d'eau qui permet le bon fonctionnement des écosystèmes et la lutte contre les espèces invasives ». On peut par ailleurs se dire que le « PARIS » visé à l'article D.33/3, qui implique une forme de planification, doit sans doute intégrer l'objectif de l'article D.33/2 même si l'article D.33/3 ne renvoie qu'à des objectifs visés dans d'autres articles. Mais, en tout état de cause, il n'y a aucune référence aux services écosystémiques.

d'application de ce code⁹⁷. Nous n'examinons donc pas ce qui pourrait, dans ce code, intéresser les infrastructures vertes⁹⁸.

Dans le cadre du régime du permis d'environnement, les conditions sectorielles relatives aux carrières⁹⁹ imposent, après exploitation de la carrière, un réaménagement qui « vise à l'amélioration de la biodiversité (milieux pionniers, milieux ouverts, zones de refuges) », objectif censé atteint « en recréant prioritairement des milieux naturels pionniers et de type 'ouvert' »¹⁰⁰. Non seulement cette obligation a un champ d'application restreint, mais, en tout état de cause, elle ne concerne pas les infrastructures vertes, puisqu'il n'elle vise que l'un de leurs éléments constitutifs.

La loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature comporte une série d'interdictions générales relevant de la protection d'espèces animales et végétales¹⁰¹ : ces interdictions participent évidemment activement à la protection de la biodiversité là où elle est présente, mais sans lien direct avec le concept d'infrastructure verte¹⁰². Suivant l'article 6bis de la

loi, des sites N2000 sont « érigés », « dans le but de contribuer à la sauvegarde et à la cohérence du réseau Natura 2000 » européen¹⁰³ et « sur la base des critères établis à l'annexe X », qui semblent tous relatifs à l'état des sites en situation existante. On trouve évidemment là l'idée de zones naturelles, mais celle de multifonctionnalité des services écosystémiques est absente¹⁰⁴. Quant aux idées de réseau et de planification, leur présence est, assez paradoxalement, incertaine¹⁰⁵. « Territoires présentant un intérêt pour la protection de la flore et de la faune, des milieux écologiques et de l'environnement naturel »¹⁰⁶ et dans lesquels une série d'actes sont interdits pour protéger la faune et la flore¹⁰⁷, les réserves naturelles sont des zones naturelles, mais qui ne doivent s'insérer ni dans un réseau, ni dans une quelconque planification et qui sont désignées sans référence à une « large gamme de services écosystémiques ». Il n'y a en tout état de cause aucune obligation de créer une réserve naturelle¹⁰⁸. Il en va de même, pour l'essentiel, des cavités souterraines d'intérêt scientifique et des zones humides d'intérêt biologique¹⁰⁹. Quant aux parcs naturels¹¹⁰, même s'ils visent notamment à « assurer la protection, la gestion et la valorisation [de leur]

97. Son article 2, alinéa 3, 2°, exclut les bois et forêts repris en zones de parc, d'habitat ou d'habitat à caractère rural au plan de secteur. Les bois du Sart-Tilman sont une exception notable : bien que présents sur le territoire de la ville de Liège, ils sont en très grande partie repris dans d'autres zones du plan de secteur.

98. Voir p. ex. les réserves intégrales de l'article 71. Voir également la circulaire « Biodiversité en forêt » adoptée en 2004.

99. A. Gouv. w. du 17 juillet 2003 portant conditions sectorielles relatives aux carrières et à leurs dépendances.

100. Art. 22.

101. Art. 2 et s.

102. Les idées de réseau, de planification et de services écosystémiques en sont absentes. Dans le même sens, Ch.-H. BORN, M. DEFRENE et A. PEETERS, « La biodiversité en Wallonie, 40 ans après l'adoption de la loi sur la conservation de la nature », *Amén.*, 2014, n° sp., p. 9 : « en Région wallonne, les concepts [de services écosystémiques et de capital naturel] n'ont pas encore véritablement percolé dans la politique de conservation de la nature ».

103. Voir la définition du réseau Natura 2000 à l'article 1^{er}, 17°, de la loi : il s'agit du réseau Natura 2000 européen, découlant des directives Oiseaux et Habitats.

104. Il s'agit de protéger les espèces et habitats concernés pour eux-mêmes, sans référence aux services écosystémiques qu'ils rendent par ailleurs. Il est vrai, cependant, que :

– d'une part, il est indéniable que, dans les faits, le réseau N2000 a d'autres bénéfices que la préservation de la nature (P. BRINK, S. BASSI, S. GANTOLIER, M. KETTUNEN (2011). Estimating the Overall Economic Value of the Benefits provided by the Natura 2000 Network, Public Report ; Bio intelligence service (2011) Estimating the economic value of the benefits provided by tourism/recreation and employment supported by Natura 2000, Final Report. Brussels : DG Environment, European Commission) ;

– d'autre part, au niveau européen, diverses instances mobilisent les sites N2000 comme zones centrales et/ou de connexion d'une infrastructure verte (EC DG Environment (2012). The Multifunctionality of Green Infrastructure. Science of Environment Policy, p. 6 ; EEA (2011). Green infrastructure and territorial cohesion The concept of green infrastructure and its integration into policies using monitoring systems. EEA Technical report N° 18/2011 ; EEA (2014). Spatial analysis of green infrastructure in Europe. EEA Technical report N° 2/2014 ; <https://ec.europa.eu/environment/nature/ecosystems/natura2000.htm>).

105. Les critères de désignation des sites dans les directives Oiseaux et Habitats sont « pour le moins flous » ou « généraux » (comparer Ch.-H. BORN, « La cohérence écologique du réseau Natura 2000 », in Natura 2000 et le droit, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 175 et 178). Les sites semblent avant tout désignés en fonction de leurs caractéristiques existantes, au regard de certains critères, et non en fonction d'une situation future espérée ou idéale (voir M. DUFRENE, L.-M. DELESCAILLE et L. DEROCHETTE, « La méthodologie de cartographie, d'inventaire et d'évaluation des états de conservation dans les sites Natura 2000 en Région wallonne », in Ch.-H. BORN et Fr. HAUMONT, *Actualités du droit rural. Vers une gestion plus durable des espaces ruraux ?*, Bruxelles, Larcier, 2013, pp. 43 et s. ; voir aussi Ch.-H. BORN, « La cohérence écologique du réseau Natura 2000 », in Natura 2000 et le droit, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 177 ; l'article 3, § 2, de la directive Habitats nous semble conforter cette lecture). D'un autre côté, ils sont censés être choisis « en vue d'assurer le maintien [ou] le rétablissement dans un état de conservation favorable » des éléments protégés par les directives Oiseaux et Habitats (art. 25, § 1^{er}) et « au regard des besoins de conservation [de certains] oiseaux que l'on rencontre sur le territoire de la Région wallonne » (art. 25, § 2). Les zones de protection spéciale de la directive Oiseaux doivent être « en nombre suffisant pour permettre la sauvegarde des espèces » (Ch.-H. BORN et Fr. LAMBOTTE, « La conservation de la nature », in *Urbanisme et environnement*, R.P.D.B., Complément X, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 1205), ce qui devrait impliquer une dose certaine de planification. Quant au « réseau », on ne le voit apparaître quasiment nulle part dans la réglementation wallonne si ce n'est l'indication que les sites Natura 2000 sont désignés « dans le but de contribuer à la [...] cohérence du réseau Natura 2000 [européen] » (art. 6bis), alors que « la directive Habitats prévoit la création d'un réseau 'cohérent' [...] d'espaces protégés, [...] dont la mise en œuvre implique, le cas échéant, [...] l'aménagement de couloirs permettant aux espèces de circuler » (id.). Or, dans le cadre des directives européennes, la « cohérence du réseau » se traduit avant tout dans le choix des sites d'importance communautaire par la Commission (Ch.-H. BORN, « La cohérence écologique du réseau Natura 2000 », in Natura 2000 et le droit, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 179), puis dans la gestion et la protection des sites retenus, le cas échéant grâce à des mesures compensatoires (art. 6, § 4, al. 1^{er}, de la directive Habitats). Au-delà, suivant la directive Habitats, les Etats membres doivent, « là où ils l'estiment nécessaire », « s'efforcer d'améliorer la cohérence écologique du réseau Natura 2000 par le maintien et, le cas échéant, le développement des éléments du paysage [...] qui revêtent une importance majeure pour la faune et la flore sauvages » (art. 3, § 3). Tels qu'ils sont définis à l'alinéa 2 de l'article 10, par référence notamment à des rivières, des haies, des étangs ou des petits bois, ces éléments renvoient clairement à l'idée de réseau. La doctrine confirme cependant le caractère peu contraignant des obligations y relatives, non seulement dans les directives, mais encore plus clairement en droit wallon (Ch.-H. BORN, « La cohérence écologique du réseau Natura 2000 », in Natura 2000 et le droit, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 196 et 199).

106. Art. 6 de la loi.

107. Art. 11 de la loi.

108. D. MISONNE, « Le zonage en droit de l'environnement : inventaire et critères de désignation », in *Le zonage écologique*, Bruylant, Bruxelles, 2002, p. 39.

109. Etant entendu par ailleurs que le statut juridique de ces deux types de protection est incertain, dans la mesure où l'arrêté du Gouvernement wallon du 26 janvier 1995 organisant la protection des cavités souterraines d'intérêt scientifique et l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 8 juin 1989 relatif à la protection des zones humides d'intérêt biologique ne disposent sans doute plus d'une base légale dans la loi de 1973 (D. MISONNE, « Le zonage en droit de l'environnement : inventaire et critères de désignation », in *Le zonage écologique*, Bruylant, Bruxelles, 2002, p. 41).

110. Cités à l'article 6 de la loi, ils sont régis par le décret du Parlement wallon du 16 juillet 1985 relatif aux parcs naturels.

patrimoine naturel »¹¹¹, leur lien avec les infrastructures vertes est trop ténu que pour en parler¹¹².

Reste la réglementation de l'évaluation des incidences sur l'environnement. Que cette évaluation porte sur des plans ou programmes ou sur des projets soumis à permis¹¹³, elle a notamment pour but de « protéger et d'améliorer la qualité du cadre de vie et des conditions de vie de la population, pour lui assurer un environnement sain, sûr et agréable, gérer le milieu de vie et les ressources naturelles, de façon à préserver leurs qualités et à utiliser rationnellement et judicieusement leurs potentialités et instaurer entre les besoins humains et le milieu de vie un équilibre qui permette à l'ensemble de la population de jouir durablement d'un cadre et de conditions de vie convenables »¹¹⁴. Il ne serait pas exclu d'en déduire que l'évaluation environnementale doit porter sur les répercussions du futur plan/programme ou projet sur les infrastructures vertes existantes ou la nécessité d'en prévoir¹¹⁵. Dans ce sens, elle pourrait par exemple contenir des recommandations de planification d'infrastructures vertes à créer, de condition de relocalisation de projet pour réserver l'espace indispensable à une future infrastructure verte ou de compensation d'atteinte à une infrastructure verte existante. Il n'en découlerait certes pas une véritable obligation dans le chef de l'autorité, puisque les résultats de l'évaluation environnementale n'ont pas d'effet obligatoire, mais il serait malgré tout délicat de s'en écarter, puisqu'il faudrait pour cela trouver une justification circonstanciée, ce qui serait vraisemblablement difficile au vu de qui a été dit ci-dessus de la nécessité des infrastructures vertes.

IV. Les instruments juridiques de préservation ou création d'une infrastructure verte en milieu urbain

La réponse à la question qui vient d'être examinée n'a aucune incidence sur l'identification des instruments prévus par les réglementations internes qui peuvent

être utilisés pour créer, développer ou protéger des infrastructures vertes¹¹⁶. C'est la question que nous examinons maintenant : dans quelle mesure les instruments prévus par les textes wallons peuvent-ils participer à la mise en place, au maintien ou même à la gestion d'une infrastructure verte ? En d'autres termes, comment prendre en compte l'environnement producteur de services écosystémiques via l'usage réglementé du sol en Wallonie ?

Nous énumérons tout d'abord les outils à portée générale qui peuvent, à notre sens, être utilement mobilisés par l'autorité compétente qui souhaite matérialiser sa vision stratégique de l'infrastructure verte, la planifier (A). Ensuite, nous proposons les outils qui, à notre avis, peuvent servir utilement à la mobilisation du foncier bien localisé, en vue de la concrétisation des objectifs stratégiques relatifs à de telles infrastructures (B). Enfin, nous nous attardons sur la délivrance des permis car, même s'il n'existe pas de plan, l'autorité compétente peut, via cette compétence, prendre la responsabilité de participer à la préservation des espaces naturels pourvoyeurs de services écosystémiques (C).

A. Les instruments permettant la planification de l'infrastructure verte

En Wallonie il n'existe, au moment de rédiger ces lignes, aucun outil consacré comme tel à la planification des espaces naturels en vue de la production de services écosystémiques, au sens de la Commission européenne¹¹⁷. Il n'empêche que certains outils de développement territorial sont susceptibles de participer, plus ou moins spécialement, à la création ou au maintien d'une infrastructure verte en ville (1.1) et qu'à côté du CoDT, le Code du droit de l'environnement prévoit ses propres outils à portée générale qui visent spécifiquement la protection de l'environnement et le développement de la nature (1.2).

1. Les outils de développement territorial

Le *schéma du développement territorial* tel qu'adopté par le Gouvernement wallon le 16 mai 2019 puis retiré

111. Art. 7, 1^{er}, du décret.

112. Voir les autres objectifs associés à la création d'un parc naturel (art. 7) et les autres éléments de définition de son rôle (art. 8 et 9). La définition du contenu de la « charte paysagère » visée à l'article 9 (A. Gouv. w. du 24 mai 2017 fixant le contenu et les modalités d'élaboration de la charte paysagère des parcs naturels) ne nous convainc pas d'y voir un lien un peu plus fort avec le concept d'infrastructure verte.

113. Ce qui suit vaut tant quand une étude d'incidences s'impose qu'en cas de simple notice d'incidences sur l'environnement. On sait que cette notice n'est plus considérée comme une implémentation en droit wallon des exigences de la directive E.I.E. Il n'en reste pas moins que cette notice doit comporter une identification des incidences directes et indirectes du projet qu'elle vise sur une série de facteurs environnementaux (art. D.62, § 2, du Code de l'environnement) et que, si cette identification est certes destinée à permettre à l'autorité d'apprécier s'il y a lieu d'ordonner soit une étude d'incidences (ex. C.E., n° 238.916, du 3 août 2017, Leclerc, où le Conseil d'Etat vise également implicitement ce qui suit), elle vise aussi à lui permettre de statuer en toute connaissance de cause quant aux incidences sur l'environnement du projet soumis à autorisation (ex. C.E., n° 247.767, du 11 juin 2020, Defromont). Cela ressort clairement du § 4 de l'article D.71 du Code de l'environnement.

114. Article D.50 du Code de l'environnement pour les plans/programmes visés par ce code et pour les permis ; article D.VIII.28 du CoDT pour les plans/programmes visés par ce code. L'évaluation environnementale doit par ailleurs porter une attention particulière aux impacts sur les sites Natura 2000 et sur la biodiversité (voir les art. D.VIII.33, § 3, du CoDT et D.56, § 3, al. 1^{er}, 4^e et 6^e, et D.62, § 2, b, du Code de l'environnement ; la biodiversité est également visée à l'annexe III de la partie décrétable du code), mais il ne s'agit là que d'éléments susceptibles de composer une infrastructure verte.

115. Dans ce sens, voir la résolution du Parlement européen du 12 décembre 2013 sur l'infrastructure verte, 2013/2663(RSP), *op. cit.*, p. C 468/192.

116. Ainsi, par exemple, alors que ni le CoDT lui-même, ni les instruments qu'il prévoit n'imposent la préservation ou la création d'infrastructures vertes, la plupart de ces instruments peuvent être utilisés à cet effet. Dans un sens comparer v., à propos des schémas, Ch.-H. BORN, « Quel espace pour la nature en Wallonie. L'intégration de la, décembre biodiversité dans les plans d'aménagement du territoire (I) », Cahiers de l'urbanisme, n° 77, décembre 2010, p. 11.

117. Voir *supra* point I.

le 9 février 2022¹¹⁸ reprenait plus ou moins fidèlement la définition européenne : l'infrastructure verte y est décrite comme étant le « réseau planifié de manière stratégique de zones naturelles et semi-naturelles présentant d'autres caractéristiques environnementales, conçu et géré pour fournir un large éventail de services éco-systémiques »¹¹⁹. La Région entendait « renforcer » de telles infrastructures, « en priorité dans et à la périphérie des pôles »¹²⁰ mais aussi « créer des espaces verts dans tous les quartiers d'habitat de plus de deux hectares à raison d'un minimum de 10 % de leur superficie »¹²¹. Cette réglementation régionale avortée pourrait préfigurer le contenu du prochain schéma de développement du territoire, mais sans « mesure de suivi » de ces objectifs, comment opérationnaliser l'infrastructure verte ?

Les autorités compétentes en matière de développement territorial peuvent puiser dans les outils habituels du CoDT développés ci-après, qui s'inspirent ou déclinent les objectifs du schéma régional, et auxquels celui-ci s'applique hiérarchiquement. Les outils étudiés ont été choisis car ils sont propices au développement du territoire urbain et font, soit directement références aux « espaces verts », soit incluent les « zones naturelles et semi-naturelles » dans leurs stratégies.

Outil rigide mais d'impact réel sur le développement territorial wallon, le *plan de secteur* donne une protection réglementaire à toute une série d'espaces qui peuvent participer au maintien de l'infrastructure verte en ville. Citons, de manière évidente, les zones d'espaces verts et les zones de parc qui, dans une optique naturaliste pour l'une et de loisir pour l'autre, protègent complètement ces espaces de l'urbanisation. Même les zones destinées à l'urbanisation au plan de secteur que sont les zones d'habitat, les zones d'habitat vert, et les zones d'enjeu communal doivent¹²² « accueillir des espaces verts publics », qui, pour ce qui concerne les zones d'habitat vert,

couvrent au moins 15 % de la superficie de leur territoire (CoDT, art. D.II.24, al. 3 et D.II.25, al. 3). Les zones d'aménagement communal concertées, destinées à recevoir toutes les affectations prévues au code peuvent ainsi – mais ne doivent pas – contenir des espaces verts publics (CoDT, art. D.II.42, § 1). Les zones d'enjeu communal doivent contenir des espaces verts publics (CoDT, art. D.II.35, al. 2), les zones d'enjeu régional peuvent maintenir et permettre le développement d'espaces naturels s'ils sont préexistants (CoDT, art. D.II.34, al. 3 et pour ces deux zones d'enjeu, le CoDT précise que leurs cartes d'affectation des sols doivent contenir une structure écologique¹²³ (CoDT, art. D.II.44, al. 2, e)). Enfin, en ce qu'elle doit contenir un périmètre ou un dispositif d'isolement (CoDT, art. D.II.28, al. 3), la zone d'activité économique peut – mais ne doit pas – contenir des espaces végétalisés¹²⁴, qui ne doivent pas nécessairement être publics. Concernant les autres zones destinées à l'urbanisation (zone de services publics et d'équipements communautaires, zone de loisirs et zone d'aménagement communal concerté à caractère économique), celles-ci peuvent, à notre avis, accueillir des espaces naturels, à condition que ceux-ci participent à la réalisation des objectifs d'affectations de chaque zone.

En plus des affectations, en surimpression de celles-ci, le plan de secteur peut faire figurer des *périmètres de liaisons écologiques* (CoDT, art. D.II.21, § 2, 2°) qui, ayant une valeur tout aussi réglementaire que les affectations, protègent l'environnement et garantissent spécialement la connectivité des espaces qui lui sont dédiés par-delà les zones destinées à l'urbanisation. À condition de ne pas déroger aux définitions des affectations, chaque zone au plan de secteur peut également comporter des *prescriptions supplémentaires* (CoDT, art. D.II.21, § 3). En précisant ou spécialisant l'affectation de telle ou telle zone (CoDT, art. D.II.21, § 3, 1°), ces prescriptions supplémentaires peuvent, à notre avis¹²⁵, efficacement servir à protéger des biotopes existants, aménager des espaces plantés

118. A. Gouv. w. du 9 février 2022 retirant l'arrêté du 16 mai 2019 adoptant la révision du schéma de développement du territoire adopté par le Gouvernement wallon le 27 mai 1999.

119. A. Gouv. w. du 16 mai 2019 adoptant la révision du schéma du développement du territoire adopté par le Gouvernement wallon le 27 mai 1999, *M.B.*, 12 décembre 2019, ANNEXE p. 114.

120. *Id.*, p. 94.

121. *Id.*, p. 78.

122. Pour une analyse détaillée de cette obligation en zone d'habitat, voir M. DELNOY et P. CASTIAUX, « La zone d'habitat doit aussi accueillir des espaces verts publics », in *D'urbanisme et d'environnement*, Bruylant, 2015, pp. 124 et s.

123. Voir ce qui en a été dit ci-dessus dans l'analyse du caractère juridiquement obligatoire de l'infrastructure verte en milieu urbain, à propos du SOL. À l'origine, la carte relative aux SOLs portait le même nom que les cartes précisant les zones d'enjeu, à savoir « carte d'affectation des sols », et ces cartes étaient prévues par le même article (article D.II.7, § 2, 2° de l'avant-projet de décret modifiant le décret du 24 avril 2014 abrogeant les articles 1^{er} à 128 et 129 *quater* à 184 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Énergie et formant le Code du Développement Territorial), qui prévoyait la structure écologique. Ce n'est qu'à la suite d'une demande de clarification du Conseil d'État (avis n° 57.550/4 du 30 juin 2015, pp. 10 et s.) que la carte relative aux SOLs a pris le nom de « carte d'orientation ». On peut donc raisonnablement déduire de cette origine commune que le terme « structure écologique » a le même sens tant en ce qui concerne les zones d'enjeu du plan de secteur qu'en ce qui concerne le SOL.

124. Voir, la circulaire ministérielle relative à la protection des arbres et haies remarquables, à la plantation d'essences régionales en zone rurale et aux plantations au sein d'un dispositif d'isolement du 14 novembre 2008 (*M.B.*, 10 février 2009, p. 9241), qui indique notamment que « Il est communément admis que le dispositif d'isolement peut consister en un écran de verdure (...) » et que de tels dispositifs « peuvent présenter un intérêt en termes de plus-value paysagère et de zone de refuge ou de corridor écologique pour la faune et la flore locale ».

125. Notre sentiment se base sur l'utilisation pratique du mécanisme des prescriptions supplémentaires précisant et/ou spécialisant l'affectation des zones, telle qu'elle ressort notamment des arrêtés de révision des plans de secteur de Wavre-Jodoigne-Perwez, Liège, Nivelles, Marche-La-Roche et Malmedy-Saint-Vith, et qui ont été soumis au contrôle du Conseil d'État sans être critiqués.

ou boisés¹²⁶, fixer des normes d'intensité urbaine¹²⁷ permettant de valoriser l'infrastructure verte et même exclure certaines fonctions qui seraient incompatibles avec le maintien de cette infrastructure¹²⁸. À l'échelle des secteurs, plan par plan, et même zone par zone, la réflexion sur la continuité de l'infrastructure verte peut s'opérationnaliser via ce mécanisme, sans modifier le CoDT.

Par l'élaboration d'un *schéma de développement (pluri)communal*, les communes intègrent tous les aspects de l'aménagement du territoire concerné (CoDT, art. D.II.5, al. 2 et D.II.9) et peuvent prévoir la réalisation d'une infrastructure verte sur une partie de leurs territoires. C'est à travers l'analyse contextuelle du schéma que l'autorité identifiera les « besoins en services écosystémiques » de son territoire, c'est-à-dire les fonctions que devra remplir l'infrastructure verte (par exemple : lutter contre les risques d'inondation ou d'érosion des sols, créer des espaces de loisirs ou pour l'agriculture urbaine, prévenir la formation d'îlots de chaleur, ...). La structure territoriale de l'outil peut spécifiquement dédier une carte à l'infrastructure verte et, le cas échéant, intégrer celle du réseau écologique identifié dans un plan communal de l'environnement et de développement de la nature¹²⁹ (*infra* pt 1.2).

Les *schémas d'orientation locaux* peuvent être utilisés spécifiquement dans le but de mettre en place une infrastructure verte. Ils précisent l'affectation des zones du plan de secteur (CoDT, art. D.II.11 § 2, 2°, d)), ce qui implique qu'ils peuvent servir à indiquer l'implantation d'une infrastructure verte, spécialement dans les zones destinées à l'urbanisation qui doivent contenir des espaces verts publics. De plus, pour les affectations résidentielles, les schémas d'orientation locaux doivent obligatoirement fixer une « densité préconisée » qui, si elle est calculée sur la base d'une formule intégrant des espaces de respiration comme les espaces naturels, peut participer au maintien ou à la mise en œuvre d'une infrastructure verte. Enfin, la carte d'orientation des schémas d'orientation locaux doit reprendre les espaces verts publics (CoDT, art. D.II.11, § 2, 2°, c), la structure écologique (CoDT, art. D.II.11, § 2, 2°, e) et les lignes de force du paysage (CoDT, art. D.II.11, § 2, 2°, f))¹³⁰.

Au même titre que le guide régional, les *guides communaux d'urbanisme* peuvent inciter la végétalisation des espaces publics et privés et ainsi renforcer les infrastructures vertes. Ce document d'urbanisme unique transpose les objectifs des schémas (pluri) communaux en règle d'urbanisme à valeur indicative (art. D.III.4) qui portent notamment sur « 3° les plantations » et « 13° les mesures de lutte contre l'imperméabilisation du sol » (CoDT, art. D.III.5 qui renvoie à D.III.2, § 1^{er}).

Enfin, rien n'empêche un collège communal qui reçoit une demande de *permis d'urbanisation* d'imposer l'aménagement d'un élément d'infrastructure verte, soit en vertu du caractère réglementaire d'un tel permis et en vue de réaliser la composition urbanistique d'ensemble qu'il vise, soit à titre de charge d'urbanisme compensatoire¹³¹.

2. Les plans relatifs à l'environnement

Le *plan régional d'environnement pour le développement durable* est prévu dans le Code de l'environnement (art. D.37 à D.45). Il doit être établi par et pour le Gouvernement wallon et s'applique à « l'administration régionale, les entreprises pararégionales, les personnes privées chargées d'une mission de service public et, dans les matières d'intérêt régional, les provinces, communes et associations de communes » (CDE, art. D.37). Il a une portée transversale, pour « l'ensemble des politiques sectorielles régionales » (CDE, art. D.39), en ce compris le développement territorial. Le plan régional tel qu'adopté le 9 mars 1995 reste d'application tant qu'il n'a pas été remplacé mais, n'ayant pas été actualisé, il est aujourd'hui considéré comme dépassé par les praticiens¹³². Pour le milieu urbain, ce plan fixe néanmoins un objectif clair de « renforcement de la nature dans la ville »¹³³, qui doit être mis en œuvre via des moyens qui participent, à notre sens, activement au maintien et même à la mise en œuvre de l'infrastructure verte¹³⁴. On peut arguer que, poursuivant l'objectif global de lutte contre les changements climatiques et afin de permettre la réalisation des objectifs européens de développement de la nature, la mise à jour du plan régional ne pourrait aller que vers une consolidation de ces objectifs et moyens.

126. Par exemple pour identifier précisément les dispositifs d'isolement prévus dans les zones d'activités économiques par l'article D.II.28, alinéa 3, du CoDT (voir la circulaire du 14 novembre 2008, *op. cit.* et, pour un exemple d'application, l'arrêt C.E. n° 234.171, du 17 mars 2016, d'OULTREMONT).

127. L'intensité urbaine est définie comme « le rapport entre, d'une part, la somme des habitants et des emplois et, d'autre part, la surface urbanisée. La surface urbanisée étant ici égale à la superficie d'un territoire après déduction de tous ses espaces non bâtis, à usage public (places, parcs, voiries, réseau bleu, etc.) » (R. BRAHY, E. DUMONT, P. FONTAINE et C. RUELLE, *Regards sur la ville – Échanges et réflexions à partir de Liège*, Presses Universitaires de Liège, 2018, p. 2, qui s'inspirent de R. FOUCHIER, *Les densités urbaines et le développement durable : le cas de l'Île-de-France et des villes nouvelles*, 1997, Paris, 212 p.). Voir C.E., 17 mai 2016, RANSQUIN, n° 234.759, qui ne critique pas la prescription supplémentaire 5.48 lorsqu'elle impose, en zone d'habitat, une norme de densité déduisant les espaces verts de la surface totale de la zone à urbaniser.

128. Préciser l'affectation d'une zone peut en effet « consister à restreindre certaines des virtualités offertes par la définition décrétable de la zone » : C.E., 29 mai 2008, BILLA, n° 183.593 ; C.E., 17 mars 2016, d'OULTREMONT, n° 234.171.

129. Le PCDN est alors adopté conjointement avec le SDC, dans le cadre d'une « procédure unique d'adoption ».

130. V. ce qui en a été dit ci-dessus dans l'analyse du caractère juridiquement obligatoire de l'infrastructure verte en milieu urbain.

131. Au sujet des charges d'urbanisme, *cf. infra* point C.

132. C.-H. BORN, 2014.

133. PEDD, cahier 5, chapitre 1, action 71.

134. Citons par exemple l'augmentation des espaces verts en milieu urbain (pour les zones entièrement urbanisées, créer au minimum 15 m²/habitant d'espace vert accessible au public dans les centres) et la gestion plus écologique des espaces verts publics et des accotements, PEDD, *op. cit.*

L'article D.48 du Code de l'environnement prévoit que, grâce à un *plan communal de l'environnement et de développement de la nature*, le conseil communal précise les « actions menées par la commune dans les domaines des déchets, des eaux de surface et souterraines, des eaux usées, de la pollution acoustique, de l'air et du sol, de la préservation et du développement de la nature, de la salubrité publique en général et de la sensibilisation de la population sur ces différents sujets », les « objectifs à atteindre et les moyens d'action à développer dans ces domaines ». Qui plus est, les plans communaux de l'environnement et de développement de la nature peuvent être directement intégrés aux schémas de développement communaux (*supra* point 1.1 ; CDE, article D.48, alinéa 5, qui renvoie à l'article D.II.12 du CoDT) et ainsi prendre la valeur indicative prévue par le CoDT (D.II.16).

Les plans régional et communaux de l'environnement sont des outils de portée générale qui ont vocation à « organiser de façon durable la prise en compte de la nature sur leur territoire en intégrant le développement économique et social »¹³⁵. Ils ne peuvent, à notre sens, être considérés comme de simples déclarations d'intentions qui ne lieraient pas les autorités¹³⁶. Au contraire, ces plans témoignent de la volonté de l'autorité administrative de réglementer tout ou partie de son territoire et, à ce titre, ils doivent être pris en considération¹³⁷. Remarquons d'ailleurs que l'exposé des motifs du décret du 21 avril 1994 précise « l'importance de disposer de règles souples (...) ainsi que la préférence à donner de façon générale à une valeur de ligne directrice des plans plutôt qu'à une valeur réglementaire »¹³⁸, une valeur normative (« des règles ») mais souple, donc indicative, au sens usuel du terme : à l'examen du cas, l'autorité délivrante peut s'écarter du plan mais à condition qu'elle motive adéquatement sa décision de manière à satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs¹³⁹.

B. Les instruments permettant la mobilisation du foncier

A côté des outils de planification, il nous apparaît utile de pointer certains mécanismes issus du CoDT qui permettent de mener des opérations de verdurisation du foncier bien localisé, d'éviter la consommation de nouveaux espaces et ainsi de participer à la mise en œuvre d'une infrastructure verte en Wallonie.

On songe évidemment avant tout à l'expropriation pour cause d'utilité publique. Il faut, pour qu'elle puisse être utilisée, qu'existent des « cas d'expropriation » prévus par des textes légaux¹⁴⁰. Le CoDT¹⁴¹ prévoit dans ce sens la possibilité de recourir à l'expropriation pour « réaliser ou mettre en œuvre » chacun des outils de développement territorial évoqués ci-dessus, à l'exception du guide communal d'urbanisme. Les « cas d'expropriation » sont plus rares en droit de l'environnement : on n'en trouve que dans la loi sur la conservation de la nature, pour la sauvegarde des territoires utiles à la conservation de la faune et de la flore¹⁴² ou pour la réalisation du réseau Natura 2000¹⁴³. Quant à la condition du but d'utilité publique que toute expropriation doit respecter, elle nous semble remplie, d'un point de vue théorique¹⁴⁴, dès lors que les instruments à la réalisation desquels l'expropriation concourrait sont prévus par le législateur.

Des subventions régionales sont par ailleurs octroyées dans le cadre de la réglementation des *sites à réaménager* (D.V.1 et s.) et *sites de réhabilitation paysagère et environnementale* (D.V.7), notamment pour « l'engazonnement, les plantations et le boisement » (R.V.1-2, al. 1, 6°). Dans le même sens, l'opération de *renovation urbaine* (D.V.14) peut être financée par la Région et se réaliser notamment, même exclusivement¹⁴⁵, par « la création ou l'amélioration d'espaces verts » (D.V.14, § 1^{er}, al. 2), définis comme « les squares, les parcs et les jardins accessibles au public et dans

135. Concernant le plan communal, cf. le portail Wallonie.be, La biodiversité en Wallonie, « Plan Communal de Développement de la Nature », <http://biodiversite.wallonie.be/fr/pcdn.html?IDC=3158>, consulté le 26 mars 2019. Certes, ce portail renvoie davantage à des P.C.D.N. qu'à des P.C.E.D.N., mais les deux types de plans nous semblent assimilés dans la jurisprudence du Conseil d'Etat (C.E., n° 217.213, du 12 janvier 2012, A.S.B.L. Comité de quartier du Sart-Tilman et crts ; C.E., n° 223.604, du 27 mai 2013, A.S.B.L. Comité de quartier du Sart-Tilman et consorts, et C.E., n° 238.884, du 26 juillet 2017, Depuydt). Voir cependant, *contra*, C.-H. BORN, « La biodiversité en Wallonie, 40 ans après la loi sur la conservation de la nature », *Amén.*, 2014/4, p. 10.

136. *Contra*, au sujet d'un schéma directeur bruxellois qui se définit comme « un document ouvert, évolutif et actualisé régulièrement » : C.E., 16 novembre 2018, IMMOCOBEL, n° 242.961.

137. Au sujet d'un schéma directeur wallon pris avant l'entrée en vigueur de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 12 novembre 1978 donnant un cadre légal à ces schémas, le Conseil d'Etat conclut à la valeur « purement indicative et non réglementaire » du document d'orientation, le moyen invoqué de l'absence de motivation sur l'écart à ce schéma est néanmoins jugé nouveau et donc irrecevable : C.E., 28 avril 2014, Commune de Braine-l'Alleud, n° 227.188.

138. Projet de décret relatif à la planification en matière d'environnement dans le cadre du développement durable, exposé des motifs, *op. cit.*, p. 3.

139. Voir not. C.E., 4 décembre 2018, Wathet et consorts, n° 243.116.

140. Cette condition découle directement de l'article 16 de la Constitution (E. CAUSIN, *Droit des victimes d'expropriation et d'autres privations de propriété*, Limal, Anthesis, 2011, p. 69). Le décret du parlement wallon du 22 novembre 2018 relatif à la procédure d'expropriation ne nous semble pas susceptible de fonder, comme le faisait la loi du 26 juillet 1962, la théorie de l'usage public, dès lors qu'il ne comporte aucun texte légal comparable à l'article 1^{er} de la loi.

141. Art. D.VI.1.

142. Art. 6.

143. Art. 6bis.

144. Encore faut-il évidemment que, dans chaque cas concret, il soit établi que l'expropriation est effectivement nécessaire à la réalisation de l'instrument concerné.

145. L'article D.V.14, § 1^{er}, al. 2 prévoit que « L'opération de rénovation urbaine vise à maintenir et à améliorer l'habitat par une ou plusieurs des actions suivantes :

1° la réhabilitation ou la construction de logements ;
2° la création ou l'amélioration d'équipements collectifs tels que définis par le Gouvernement ;
3° la création ou l'amélioration d'espaces verts ;
4° la création ou l'amélioration de bâtiments destinés au commerce ou à des activités de service », nous soulignons.

lesquels l'élément végétal est prédominant »¹⁴⁶. Ceci laisse à penser qu'une opération de réhabilitation ou de rénovation pourrait permettre la réalisation – en particulier financière – d'une partie d'infrastructure verte.

Le *remembrement-relotissement* (CoDT, art. D.VI.34 et s.) pourrait également permettre, grâce à des propriétaires volontaires¹⁴⁷, la création de nouveaux lots cohérents (relotissement), par exemple dans un espace identifié comme étant « à densifier » par l'autorité communale, et de redistribuer ces lots (remembrement) à des propriétaires de parcelles de même valeur identifiées comme étant « à protéger » par la commune¹⁴⁸. Le projet de réaménagement permettrait donc une indemnisation adéquate et proportionnée des propriétaires relotés et réaliserait un « transfert des droits de développement »¹⁴⁹ qui bénéficierait tant aux propriétaires fonciers qu'à la nature ainsi préservée.

Enfin, le mécanisme des *compensations planologiques ou alternatives* du CoDT (article D.II.45) permet à la Région de mettre à la charge du développeur qui sollicite l'inscription d'une nouvelle zone destinée à l'urbanisation l'obligation de compenser cette incidence non négligeable sur l'environnement, soit en « dézonant » des terrains destinés à l'urbanisation dont il est propriétaire, soit en lui imposant une compensation environnementale, c'est-à-dire des mesures visant à gérer ou à accroître la protection des espaces naturels. Avec une stratégie de planification de l'infrastructure verte en tête, l'utilisation de cet outil nous semble un allié non négligeable dans la poursuite de la mise en œuvre et de la gestion des espaces écosystémiques.

C. Les permis

Le permis est l'un des instruments majeurs de mise en œuvre de la planification. Sa délivrance est l'occasion de faire en sorte que les projets des particuliers participent à la réalisation des plans et programmes. Il se peut que la contradiction entre un projet soumis à permis et un plan/programme qui comporte une

planification d'infrastructures vertes soit évidente, directe, par exemple parce que l'implantation du projet est prévue là où la planification prévoit un élément d'infrastructure verte et que le projet empêcherait de la réaliser. Il se peut aussi que la contradiction soit moins perceptible, indirecte, par exemple parce que le projet implique une nuisance de luminosité pour l'habitat d'une espèce protégée relevant d'une infrastructure verte, mais qu'elle soit révélée par l'évaluation des incidences sur l'environnement, si cette dernière est complète¹⁵⁰. Dans les deux cas, le permis doit être refusé ou assorti de conditions de nature à rendre le projet conforme au plan.

Une absence de plan/programme portant planification d'infrastructures vertes ne signifie pas que tout projet peut bénéficier d'un permis sans considération pour les infrastructures vertes. L'autorité qui statue sur une demande de permis d'urbanisme¹⁵¹ doit apprécier le projet qui lui est soumis au regard notamment de l'objectif d'assurer un « développement durable et attractif du territoire », qui « rencontre ou anticipe » les « besoins environnementaux de la collectivité »¹⁵², de l'obligation de protection et celle de gestion, de préservation « et, si nécessaire », de restauration de l'environnement¹⁵³ et des résultats d'une évaluation des incidences sur l'environnement¹⁵⁴. Il en ressort de manière globale que toute demande de permis doit être appréciée « à la lumière de considérations reposant sur une approche globale de l'environnement et des incidences du projet sur ce dernier »¹⁵⁵. De cela et de ce qui a été dit ci-dessus de l'évaluation environnementale, il ressort que, s'il est établi que le projet a un impact négatif sur une infrastructure verte existante¹⁵⁶ ou sur la possibilité de créer une infrastructure verte dont la création s'impose, l'autorité doit soit refuser d'octroyer le permis, soit y imposer une condition ou compensation¹⁵⁷, de nature à éviter cet impact ou à tout le moins le réduire autant que faire se peut. Typiquement, il pourrait s'agir d'une délocalisation/reconstitution de l'infrastructure verte à laquelle il est porté atteinte ou de la réduction du projet pour ne pas hypothéquer la mise en place de l'infrastructure verte dont la création s'impose par ailleurs. Payées par le demandeur, ces compensations environnementales

146. A. Gouv. w. du 28 février 2013 relatif à l'octroi par la Région wallonne de subventions pour l'exécution d'opérations de rénovation urbaine, art. 8, al. 1, 1° et art. 10, al. 2, 2°.

147. Fr. HAUMONT, « Le remembrement-relotissement, un outil de politique foncière à revisiter », *Amén.*, 2018, p. 273.

148. Pour une analyse du mécanisme de remembrement-relotissement, voir F. HAUMONT, « Le remembrement-relotissement, un outil de politique foncière à revisiter », *Amén.*, 2018/5, 11 p.

149. Pour une approche comparée du mécanisme de transfert des droits de développement, M. ANDRE, D. BRUGGEMAN, X. COURTOIS, V. DEFER, J. GLOESENER, M.-F. GODART, M. HAINE, S. HENDRICKX, A. LEGRAND, C. RUELLE, T. ROBERTI, C. TAUVEL, « Gérer le territoire avec parcimonie », CPDT, Rapport final, annexe III, décembre 2019, p. 13.

150. Voir ci-dessus.

151. La demande de permis d'urbanisme devra le cas échéant viser expressément l'atteinte à la végétation d'une infrastructure verte existante et comporter des documents spécifiques à ce sujet, si elle implique un déboisement, un abattage de certains arbres ou haies ou un défrichement ou une modification de la végétation dans certaines zones, actes en eux-mêmes soumis à permis d'urbanisme (art. D.IV.4, al. 1^{er}, 10° à 13°, du CoDT).

152. Art. D.I.1, §§ 1 et 2, du CoDT.

153. Art. D.2 du Code de l'environnement.

154. Art. D.62, § 1^{er}, D.71, §§ 3 et 4, et D.75, § 1^{er}, du Code de l'environnement.

155. J. SAMBON et N. DE SADELEER, « L'aménagement du territoire, l'urbanisme et les autres polices administratives », in La réforme du droit wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, Bruylant, 1998, p. 367.

156. Ne fut-ce que parce que, par exemple, une densification de l'habitat apportée par un projet est susceptible de renforcer la charge d'usage d'éléments existants d'une infrastructure verte. Voir également ce qui en est dit ci-après à propos des charges d'urbanisme.

157. Art. D.IV.53 et D.IV.57 du CoDT et art. D.75, § 3, du Code de l'environnement.

visent à contrebalancer l'effet négatif du projet sur les habitats et les espèces via la restauration ou la création d'habitats équivalents, pérennisant ainsi les populations impactées après réalisation du projet. Si cette mesure cible spécifiquement le maintien de la biodiversité, le type de compensations choisies et leurs localisations peuvent permettre de générer la fourniture d'autres services écosystémiques et d'être intégrés au sein d'une infrastructure verte.

Si un impact négatif direct de ce type n'est pas identifié, mais que l'autorité peut néanmoins estimer que le projet fera peser sur la collectivité au niveau communal un impact négatif diffus en lien avec une infrastructure verte existante ou à créer, elle peut imposer une charge d'urbanisme de préservation ou création d'infrastructure verte¹⁵⁸. En effet, l'article D. IV.54, alinéa 3, du CoDT indique qu'une charge d'urbanisme peut consister en la réalisation ou la rénovation d'espaces verts publics ou d'équipements publics ou communautaires, ainsi que « toutes mesures favorables à l'environnement » et, à elle seule¹⁵⁹, cette dernière catégorie est clairement susceptible de viser des infrastructures vertes¹⁶⁰.

Enfin, même en l'absence d'impact direct ou diffus imposant ou justifiant des conditions et/ou charges relatives aux infrastructures vertes, le permis d'urbanisme peut être l'occasion de profiter de sa délivrance pour imposer à son bénéficiaire, par charge d'urbanisme, la réalisation d'une infrastructure verte. La seule condition pour cela est que le projet soumis à permis ait un impact négatif sur la collectivité – donc, même s'il est sans lien avec les infrastructures vertes¹⁶¹ – et que la charge d'infrastructures vertes soit proportionnée à cet impact¹⁶². En effet, comme indiqué expressément à l'article R.IV.54-1, § 1^{er}, du CoDT, « la nature des charges imposées ne doit pas nécessairement être en relation immédiate avec le projet autorisé ». Cette disposition impose néanmoins une seconde condition, qui est que « les actes et travaux imposés au titre de charges d'urbanisme doivent soit se situer dans ou à proximité du projet, soit être

justifiés au regard de la stratégie territoriale définie à l'échelle communale ou pluricommunale ».

Mis à part les charges d'urbanisme pour le permis d'environnement¹⁶³, ce qui précède vaut *mutatis mutandis* pour le permis d'environnement, le permis d'implantation commerciale et les permis unique et intégré¹⁶⁴, ainsi que pour la « dérogation » visée par la loi sur la conservation de la nature¹⁶⁵.

Conclusions

Partageant certaines caractéristiques avec d'autres concepts comme celui de réseau écologique, l'infrastructure verte se définit par référence à des aires naturelles (ou « autres éléments environnementaux »), un réseau qui les relie, leur planification et une multifonctionnalité de services écosystémiques, parmi lesquels figure le support à la biodiversité.

De cette large gamme de finalités, il se déduit que la présence d'infrastructures vertes en milieu urbain est indispensable.

Dans cette mesure, la réglementation de l'évaluation des incidences sur l'environnement nous semble imposer que l'impact d'un plan ou programme ou d'un projet en termes de manque d'infrastructure verte ou sur une infrastructure verte existante soit analysé et que des recommandations de planification d'infrastructures vertes, de relocalisation de projet pour réserver l'espace indispensable à une future infrastructure verte ou de compensation d'atteinte à une infrastructure verte existante soient formulées¹⁶⁶, imposant à l'autorité compétente pour adopter le plan/programme ou délivrer le permis d'en tenir compte dans sa décision, en s'en justifiant de manière adéquate.

Au-delà, il ressort de l'inventaire ci-dessus que, pour l'essentiel, les textes juridiques ne comportent pas de réelle obligation de création ou de préservation

158. Il est par exemple envisageable de considérer qu'à défaut de production d'espaces verts lors de la mise en œuvre d'un développement immobilier, la qualité des espaces existants se dégrade au regard de l'intensification de leur usage.

159. A nos yeux, les deux autres catégories aussi. En effet, l'article R.IV.54-1, § 2, vise, au titre des espaces verts publics, « les aménagements végétaux réalisés sur un bien accessible au public, tels que la création d'un square, d'un parc, la plantation d'alignement d'arbres en voirie, la création d'un bassin d'orage paysager » et, au titre des équipements publics ou communautaires, les « activités dont l'accomplissement est indispensable à la réalisation du bien commun ».

160. A l'article R.IV.54-1, § 2, les mesures favorables à l'environnement sont définies comme celles « ayant un impact favorable notamment sur la diversité biologique, la population, la santé humaine, la faune, la flore, les sols, les eaux, l'air, les facteurs climatiques ». Il est vrai, cependant, que les infrastructures vertes ne sont pas très présentes dans les exemples fournis par la suite du texte. En revanche, dans la circulaire ministérielle du 20 mai 2009 relative aux charges d'urbanisme visées à l'article 128 du CWATUP, les exemples portent sur « la réalisation d'aires végétales, de zones d'agréments où d'espaces de plantations ».

161. Les charges ne doivent pas « être nécessairement en relation immédiate avec le projet autorisé » (R.IV.54-1, § 1^{er}, du CoDT). Voir not. L. DEMEZ et V. DEFER, « Les charges d'urbanisme wallonnes et bruxelloises », *Amén.*, 2020/1, p. 12 ; N. VAN DAMME, FI. NATALIS et J. BOCKOURT, Les conditions et les charges d'urbanisme, Namur, U.V.C.W., 2017, p. 47.

162. Voir les art. D.IV.54 et R.IV.54-2, du CoDT. Sur ce critère de proportionnalité, voir not. N. VAN DAMME, FI. NATALIS et J. BOCKOURT, *op. cit.*, p. 41 ; L. DEMEZ et V. DEFER, *op. cit.*, p. 14.

163. Une charge ne peut être imposée dans un permis que sur la base d'une disposition légale. Or, alors que le CoDT prévoit un régime de charges pour le permis d'urbanisme, par ailleurs applicable au permis unique, et que le décret relatif aux implantations commerciales en prévoit un pour le permis d'implantation commerciale, par ailleurs applicable au permis intégré, le décret relatif au permis d'environnement n'en prévoit pas pour le permis d'environnement.

164. Ils sont tous soumis au régime d'évaluation des incidences des projets sur l'environnement organisé dans le Code de l'environnement : article D.49 du Code de l'environnement.

165. Art. 5 de cette loi.

166. Sous forme de condition ou de charge d'urbanisme, en ce qui concerne les permis relevant du CoDT, selon que l'atteinte à l'infrastructure verte est précise ou diffuse.

d'infrastructures vertes en tant que telles. Il y a bien des obligations liées à certains éléments constitutifs des infrastructures vertes, mais elles ne visent pas les infrastructures vertes en tant que telles¹⁶⁷. Établir une violation de l'article 8 de la C.E.D.H. ne serait théoriquement pas exclu, mais le tenter serait sans doute téméraire, à tout le moins dans l'état actuel de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. En droit international, la Convention de Rio sur la diversité biologique pourrait éventuellement être invoquée, mais sa force juridique est limitée. L'effet de *standstill* de l'article 23 de la Constitution pourrait également être invoqué, mais dans certaines hypothèses seulement.

On doit donc malheureusement constater, une fois de plus, le retard du droit : alors que la nécessité des infrastructures vertes en milieu urbain n'est aujourd'hui plus contestable, sa traduction en obligation juridique expresse et claire dans les textes normatifs fait toujours défaut. L'importance du sujet à l'heure où il est de plus en plus question de résilience au changement climatique justifierait donc pleinement une intervention législative, spécialement dans le CoDT et dans la partie IV du Livre I^{er} du Code de l'environnement, consacrée à la planification environnementale¹⁶⁸. L'obligation de création/préservation d'infrastructures vertes devrait par ailleurs être inscrite non seulement dans le S.D.T. en cours de remplacement¹⁶⁹,

mais aussi, pour avoir un impact sur l'ensemble des projets¹⁷⁰, dans les schémas communaux et ce, en précisant de manière claire et explicite la localisation, le type, la superficie et les fonctions des éléments d'infrastructure verte à mettre en place ou à préserver. Une intégration des infrastructures vertes dans les plans de secteur serait évidemment l'idéal en termes de sécurité juridique et d'efficacité normative, mais le réalisme empêche de le suggérer¹⁷¹.

Enfin, quoi qu'il en soit de l'*obligation* juridique de création ou préservation d'infrastructures vertes, un certain nombre d'instruments prévus par le droit wallon *peuvent* être utilisés pour créer, développer ou protéger des infrastructures vertes. Il s'agit tout spécialement du schéma d'orientation local, qui peut viser spécifiquement la mise en œuvre d'une infrastructure verte, étant entendu que les compensations planologiques et alternatives du CoDT peuvent servir à concrétiser la stratégie communale relative à l'infrastructure verte. Il s'agit également des prescriptions supplémentaires du plan de secteur, qui permettent, zone par zone, de préciser et spécifier les affectations en imposant des « règles de verdurisation ». Enfin, l'autorité qui statue sur une demande de permis d'urbanisme ou d'urbanisation, peut imposer des charges d'urbanisme favorables à l'environnement qui peuvent être liées à une stratégie communale qui intègre l'infrastructure verte.

167. Assez paradoxalement, d'ailleurs, elles visent surtout des espaces verts au service de la conservation de la nature, mais sans référence, notamment, à la « large gamme de services écosystémiques » qui caractérise la finalité de l'infrastructure verte.

168. Une modification de la réglementation de l'évaluation des incidences sur l'environnement (des projets et des plans et programmes) serait également très utile pour y faire apparaître les infrastructures vertes, mais nous avons vu que cela ne serait pas indispensable. De même, une modification du Livre IV du CoDT, relatif aux permis, ne nous semblerait ni indispensable, ni même opportune.

169. A nos yeux, le S.D.T. devrait ménager une place plus importante à la provision d'infrastructures vertes à différentes échelles spatiales, depuis l'échelle régionale jusqu'à celle des quartiers. C'est d'autant plus le cas, qu'il s'agit d'un enjeu essentiel dans le contexte actuel de lutte contre l'artificialisation. La lutte contre l'artificialisation des sols va inévitablement induire une pression accrue sur les infrastructures vertes localisées en milieu urbain. L'évaluation des besoins en termes d'espaces verts devrait être traitée sur un pied d'égalité avec celle des besoins en logement ou en espaces économiques dans le cadre du diagnostic du SDT et les objectifs en matière d'infrastructure verte régionale devraient davantage intégrer les besoins rencontrés dans les espaces urbains.

170. Le S.D.T. ne peut être pris en compte que pour apprécier certains d'entre eux (art. D.II.16 du CoDT).

171. Quelle qu'en soient les raisons (lourdeur extrême des procédures d'évaluation environnementale, de participation du public, de motivation formelle et d'accès à la justice ; obligation d'indemnisation des moins-values de plans), la Région wallonne est notoirement incapable de réaliser une quelconque révision d'envergure des plans de secteur, ce qui a mené au développement de schémas en tous genres, dont maintenant ceux dont on cache même l'existence, soit pour échapper aux exigences de l'évaluation stratégique environnementale, soit pour assurer une souplesse juridique absolue.