



## **Avis A.877**

**relatif à l'avant-projet de  
Décret modifiant le Décret du  
16 juillet 1985 relatif aux parcs naturels**

**Adopté par le Bureau du CESRW le 18 juin 2007**

## **I. SAISINE**

---

Le 29 mars 2007, le Gouvernement wallon a adopté en première lecture l'avant-projet de Décret modifiant le Décret du 16 juillet 1985 relatif aux parcs naturels (à l'exception de l'article 11 pour lequel un accord devra être obtenu en deuxième lecture).

En date du 2 mai 2007, les membres de la Commission de l'Aménagement du territoire, de l'Environnement et de la Ruralité, du CWEDD, du CSWCN et de la CRAT ont eu l'occasion d'assister à une séance d'information sur le projet précité présentée par monsieur Vincent Peremans, Chef de Cabinet adjoint du Ministre Benoît Lutgen, monsieur Jean Renault, Directeur de la Division de la Nature de la DGRNE et monsieur Dominique Hausman, expert au Cabinet du Ministre Benoît Lutgen.

Compte tenu de l'importance que revêt la politique des parcs naturels, tant aux niveaux économiques, sociaux qu'environnemental, le Conseil a décidé de rendre un avis d'initiative sur le Décret en projet.

## **II. EXPOSÉ DU DOSSIER**

---

Les objectifs annoncés du Décret en projet sont de :

- contribuer tant à la conservation de la nature qu'au développement local, sur les plans économique et social ;
- stimuler la coopération entre l'ensemble des acteurs et entre communes ;
- permettre une évaluation rigoureuse et périodique des missions et du fonctionnement des parcs naturels.

Ses grands principes sont les suivants :

Un parc naturel demeure un territoire rural, de haut intérêt biologique et géographique, soumis à des mesures de protection du milieu en harmonie avec les aspirations de la population et le développement socio-économique du territoire concerné.

Afin de stimuler la coopération entre communes, la superficie minimale des futurs parcs naturels est portée à 10.000 ha d'un seul tenant, contre 5.000 ha précédemment.

Pour répondre aux prescrits internationaux et anticiper le futur décret à la participation du public en matière environnementale, la création d'un parc naturel devra préalablement être soumise aux processus de consultation publique et d'évaluation des incidences environnementales.

Le rôle des parcs naturels est centré sur la conservation de la nature, la protection de l'environnement (en ce compris les aspects 'formation' et 'sensibilisation'), l'aménagement du territoire et le développement économique.

Par ailleurs, il est prévu d'imposer l'adoption d'une charte paysagère aux communes faisant partie d'un parc naturel.

Afin de lever un certain nombre de problèmes de reconnaissance auprès de nombreuses instances, le statut de la commission de gestion du parc naturel devra désormais prendre la forme juridique d'une ASBL. Sa composition a été modifiée. L'objectif annoncé étant d'atteindre un équilibre entre le pouvoir organisateur et les représentants des acteurs locaux pour le parc naturel.

Un mécanisme d'évaluation intermédiaire (5 ans) et décennal du fonctionnement et de la gestion des parcs naturels est instauré pour s'assurer que le parc naturel accomplit les rôles qui lui sont attribués. Cette évaluation permettra à la Région wallonne d'apprécier la qualité et la cohérence des actions menées.

Dans le même esprit, un rapport d'activités et d'évaluation relatif à la mise en œuvre du plan de gestion ainsi qu'à l'affectation des moyens financiers et matériels mis à la disposition du parc naturel devra également être réalisé.

Enfin, outre la possibilité de supprimer un parc naturel suite à l'évaluation négative proposée par la DGRNE, il est prévu la possibilité de suppression sur proposition du Gouvernement wallon.

### **III. AVIS**

---

#### **1. REMARQUES GENERALES**

##### **1.1. Consultation du CESRW**

Tout comme en 2003<sup>1</sup>, le Conseil regrette vivement l'absence de consultation officielle du CESRW sur cette problématique importante pour le développement régional malgré de nombreux rappels épistolaires.

Il le regrette d'autant plus que l'avant-projet de décret prévoit la consultation du CESRW sur le projet de création d'un parc naturel.

##### **1.2. Philosophie du Décret en projet**

*Evaluation du fonctionnement des parcs naturels et des commissions de gestion.*

Le Conseil regrette vivement l'absence d'une évaluation du fonctionnement des parcs naturels et des commissions de gestion, telle que demandée dans ses avis A.715<sup>2</sup> et A.727<sup>3</sup> rendus en 2003<sup>4</sup>. Il aurait souhaité que ce Décret en projet soit accompagné d'une évaluation des impacts économiques, sociaux et environnementaux des parcs naturels existants.

---

<sup>1</sup> Avis A.727 relatif à l'avant-projet de décret relatif aux parcs naturels.

<sup>2</sup> Avis A. 715 relatif aux modifications des limites et au nouveau plan de gestion du Parc naturel 'Viroin – Hermeton'.

<sup>3</sup> Avis A.727 relatif à l'avant-projet de décret relatif aux parcs naturels.

<sup>4</sup> Le Conseil n'a connaissance que de l'étude intitulée «*Réformer la réglementation sur les parcs naturels ?* » réalisée en 2001 par M. Pierre Gillain, ancien président de la Commission régionale d'Aménagement du territoire.

### *Définition et objectifs du parc naturel*

S'il apparaît que la 'porte d'entrée' pour la définition du parc naturel est la protection, la gestion et la valorisation du patrimoine naturel et paysager de son territoire, le Conseil souligne qu'il y a lieu de tenir compte des autres éléments repris à l'article 8 du Décret en projet.

Il considère toutefois que les parcs naturels doivent permettre la mise en œuvre d'un réel développement durable sur le territoire concerné, ce qui implique un équilibre entre les composantes sociales, économiques et environnementales ainsi qu'une plus grande implication des acteurs socio-économiques dans le développement du parc naturel.

En outre, le Conseil estime que la 'mise en œuvre' d'un parc naturel nécessite la conciliation des pratiques humaines et des milieux semi-naturels, ce qui le distingue de la notion de réserve naturelle dont l'objectif est d'assurer la conservation et la gestion des habitats et des espèces sauvages. En d'autres termes, il s'agit de mettre en œuvre ces pratiques en harmonie avec le milieu. Ce qui est tout autre que la seule protection de sites semi-naturels.

Le Conseil souligne également que le parc naturel doit aider au développement économique et social du territoire comme prévu par la réglementation.

En toute hypothèse, l'aspect économique devra être pris en considération au travers des projets retenus dans le cadre des programmes européens (Life, Interreg, FEDER...), conformément aux objectifs de la Stratégie de Lisbonne.

### *Création d'un parc naturel*

Le Conseil se réjouit du choix du Gouvernement wallon qui prévoit que la création d'un parc naturel soit initiée par une ou plusieurs communes. Cette approche ascendante permet de renforcer la dynamique et l'adhésion entre les différents partenaires communaux dès le début du processus.

Il relève toutefois que l'absence d'un cadre transcommunal pertinent en matière de politique de développement territorial a conduit ou pourrait conduire certaines communes rurales à utiliser l'outil 'parc naturel' pour asseoir des projets territoriaux communs. De ce fait, le Conseil demande que l'on veille à ce que l'outil 'parc naturel' ne perde progressivement sa substance.

### *Rôle du parc naturel*

Le Conseil estime que les parcs naturels devraient s'inscrire dans une dynamique partagée et une relation équilibrée avec les "petits pôles" urbains en milieu rural qu'ils soient situés à l'intérieur ou à proximité du parc (complémentarité en termes économiques, meilleure organisation des modes de vie de chacun, rôle des parcs naturels en matière de sensibilisation environnementale aux citoyens, accueil hôtelier...).

Il recommande que le Décret en projet fasse expressément référence aux différentes politiques publiques territoriales et environnementales telles que la politique communale de développement rural compte tenu que le Programme Communal de Développement Rural (PCDR) et le parc naturel sont intimement liés.

Le Conseil souligne positivement le fait que le décret en projet prévoit la collaboration transfrontalière avec les zones similaires des régions ou pays limitrophes. A cet égard, il

propose d'envisager l'opportunité de collaboration transrégionale avec les 'Régionale Landschappen' flamands.

#### *Plan de gestion*

Pour le Conseil, le plan de gestion devra, outre l'intérêt biologique et géographique qui soutient la demande, comporter une évaluation précise des avantages et des contraintes pour les entreprises existantes ou à créer dans la zone. L'impact financier de toute nouvelle contrainte devra être évalué et faire l'objet de politiques de financement adéquates.

#### *Commission de gestion*

Le Conseil salue la décision du Gouvernement wallon de doter la commission de gestion du parc naturel d'une personnalité juridique.

#### *Evaluation du parc naturel*

Le Conseil se réjouit de l'instauration d'un dispositif d'évaluation des parcs naturels. Celui-ci aura pour conséquence de responsabiliser davantage les membres des commissions de gestion.

### **1.3. Aspects budgétaires des parcs naturels**

Le Conseil constate que les ressources financières des parcs naturels proviennent essentiellement du budget régional et des programmes européens, ce qui est source d'incertitude financière pour certaines politiques menées par le parc naturel à moyen terme (projet ou programme européen limité dans le temps, ce qui peut mettre à mal certaines activités du parc naturel).

Le Conseil suggère qu'une réflexion soit menée afin de déterminer des formules de financement stables en adéquation avec les objectifs poursuivis par le parc naturel, tel que repris à l'article 8 du Décret en projet.

### **1.4. Consultation ultérieure**

Le Conseil réitère sa demande d'être consulté sur les futurs avant-projets d'arrêtés d'application dès que ceux-ci seront déposés en première lecture au Gouvernement wallon.

## **2. REMARQUES PARTICULIÈRES**

### **Article 2 : mode d'association des communes**

Le Décret en projet mentionne que l'association de projet tel que prévu par le Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation, est constituée pour une période maximale de six ans et est reconductible pour une durée de six ans, sans que cette décision de reconduction ne puisse prendre effet lors d'une législature communale postérieure.

Le Conseil estime que cette temporalité pourrait poser des problèmes au niveau de la concrétisation de certains projets et partant, sur la pérennité des parcs naturels.

Par ailleurs, il s'interroge sur la poursuite des missions relevant du fonctionnement du parc naturel par le pouvoir organisateur au terme fixé à la constitution de l'association de projet.

A cet égard, le Conseil suggère que ces missions puissent être exercées par la commission de gestion.

#### **Article 4 : consultation dans le cadre de création du parc naturel**

L'article 4 du Décret en projet prévoit la consultation de différents organes, dont le Conseil, sur le projet de création du parc naturel. Cet article ne spécifie pas les documents qui sont transmis à l'occasion de cette consultation.

Le Conseil estime qu'un dossier complet doit être fourni aux différentes instances concernées. Celui-ci devra comporter le projet de création du parc naturel ainsi que l'étude d'évaluation des incidences sur l'environnement, l'économie et les activités humaines.

#### **Article 9 : plan de gestion**

Le Conseil estime que l'implication de l'ensemble des acteurs (associations économiques, commerciales et touristiques, syndicats d'initiatives, organisations agricoles et forestières, contrats de rivière, groupes d'action locale des programmes Leader, maisons de l'Urbanisme, maison du Tourisme...) est essentielle pour la définition du plan de gestion.

Le Conseil attire l'attention sur le caractère particulier du Parc naturel germano-belge Hautes Fagnes - Eifel. En effet, ce parc naturel transfrontalier dispose d'une commission commune de manière à coordonner leurs territoires au niveau des objectifs de développement tout en gardant leurs spécificités au travers de leurs plans de gestion.

Il est à souligner que d'autres parcs naturels situés en zone frontalière envisagent également une gestion coordonnée de leurs territoires avec leurs voisins (par exemple, le Parc naturel de la Haute-Sûre et de la Forêt d'Anlier).

Le Conseil considère que ces initiatives sont à encourager.

#### **Article 10 : charte paysagère**

Le Conseil s'interroge sur le contenu exact de la charte paysagère ainsi que sur le statut de la charte. S'agit-il d'un plan exclusivement relatif au caractère esthétique du paysage ou prendra-t-il en compte le foncier, les valeurs d'usage, les pratiques, les valeurs symboliques conférées à ces lieux naturels ou non ?

Le Conseil considère que la rédaction de la charte paysagère ne doit pas être obligatoire mais facultative, laissée à l'appréciation de la commission de gestion.

De plus, il demande que cette charte soit rédigée et signée par l'ensemble des membres de la Commission de gestion.

Pour le Conseil, la charte paysagère devrait être évolutive et capable d'associer les différents acteurs concernés dans un partenariat en respectant les conditions locales et en conciliant les intérêts économiques, sociaux et environnementaux du parc naturel.

Compte tenu que la charte paysagère n'a pas de valeur réglementaire au plan juridique, et que son application repose sur l'engagement librement consenti de chaque partenaire, le Conseil estime essentiel d'organiser une large concertation entre partenaires laquelle nécessitera des moyens humains, techniques, d'animation et de communication, et de la méthode.

Le Conseil demande à être consulté sur le contenu et les modalités d'élaboration qui seront fixés par le Gouvernement wallon.

### **Article 11 : règlement communal d'urbanisme**

Le Conseil fait remarquer que le parc naturel gagnerait en pertinence et en applicabilité si le règlement communal d'urbanisme était élaboré sur base d'un diagnostic préexistant du territoire.

Il recommande, dans un souci de cohérence réglementaire, que ce règlement soit établi sur base du Règlement Général sur les Bâtisses en Site Rural (RGBSR) défini par les articles 417 à 430 du CWATUPE.

Le Conseil encourage les communes participant à un parc naturel à se doter d'un tel règlement.

### **Article 12 : commission de gestion des parcs naturels**

#### **Composition de la commission de gestion**

Le Conseil constate que l'équilibre de la composition de la commission de gestion doit se faire entre les représentants du pouvoir organisateur et les représentants des acteurs locaux.

Pour le Conseil, la commission de gestion devrait être établie de manière à atteindre un double équilibre entre le pouvoir organisateur et les représentants des acteurs socio-économiques locaux d'une part, et entre les représentants de ces acteurs d'autre part.

Il considère que les différentes initiatives ayant un impact sur le territoire du parc naturel (contrats de rivière, centres régionaux d'initiation à l'Environnement, centres culturels financés par la Communauté française, maisons du tourisme) ne devraient pas être représentées au sein de la commission de gestion, mais devraient pouvoir y être invitées en tant qu'experts. En effet, ces acteurs ont pour la plupart eux-mêmes des représentants de commune au sein de leur structure décisionnelle.

Parallèlement à la commission de gestion, le Conseil suggère de rassembler en un lieu les coordinateurs des différentes politiques publiques (régionales, communautaires et européennes) territorialisées à l'échelle transcommunale que sont principalement, outre les initiatives énumérées ci-dessus, Leader, les agences de développement local, les contrats de Pays de culture, les maisons de l'Urbanisme, les projets-pilotes d'injonction politique ou administrative<sup>5</sup>.

Ce lieu de synthèse aurait pour objectif d'assurer une coordination des actions et à développer des synergies en vue de progresser plus rapidement vers de solutions pragmatiques.

Outre l'avantage de décompartmenter les différentes politiques publiques, le lieu permettrait d'assurer la cohérence des projets transcommunaux dans le cadre des programmes communaux de développement rural tel qu'exigé à l'article 8 §7 du Décret en projet.

Le Conseil estime que les membres de la commission de gestion doivent être nommés par le Gouvernement wallon sur proposition des instances représentatives.

Le Conseil insiste sur le rôle spécifique des agriculteurs et des sylviculteurs dans le développement des parcs naturels. Il demande donc que celles-ci soient nécessairement reprises au point 3° de l'article 11 du décret actuel<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Par exemple le plan de gestion intégrée du massif forestier de Saint-Hubert.

<sup>6</sup> Article 12 du Décret en projet.

Pour le Conseil, il est nécessaire que les modalités de décision prises au sein de la commission de gestion soient modulées en fonction de l'importance de celles-ci.  
Par ailleurs, le Conseil estime que les décisions importantes (par exemple la charte paysagère) devraient être prises en recherchant le consensus le plus large possible.

#### *Obligation de la commission de gestion de rendre un avis*

Pour le point 5° de l'article 14 du décret actuel<sup>7</sup>, le Conseil demande si les prises d'eau dont le point de captage est situé en dehors du parc naturel sont soumises pour avis à la commission de gestion.

#### *Obligation des autorités compétentes de demander l'avis de la commission de gestion*

Au point 1° de l'article 15 du décret actuel<sup>8</sup>, le Conseil se demande si la disposition retenue concerne également les barrages de sociétés privées de production d'électricité.

#### *Article 15 : évaluation intermédiaire et décennale des parcs naturels*

Comme signalé dans les remarques générales, le Conseil se réjouit de l'instauration d'une évaluation périodique des parcs naturels.  
Pour le Conseil, cette évaluation doit bien entendu porter sur les impacts, non seulement environnementaux, mais aussi économiques et sociaux.

Le Conseil suggère que l'évaluation repose sur des indicateurs.

Le Conseil estime qu'il serait plus judicieux d'avoir un comité de suivi pour l'ensemble des parcs, assurant ainsi une vision régionale cohérente, avec possibilité d'inviter les représentants des Directions extérieures concernées.

#### *Article 19 : suppression par arrêté du Gouvernement wallon d'un parc naturel*

Le Conseil constate que le Décret en projet ne prévoit pas l'éventualité d'un retrait unilatéral d'une commune du parc naturel.

-----

---

<sup>7</sup> Article 12 du Décret en projet.

<sup>8</sup> Article 12 du Décret en projet.